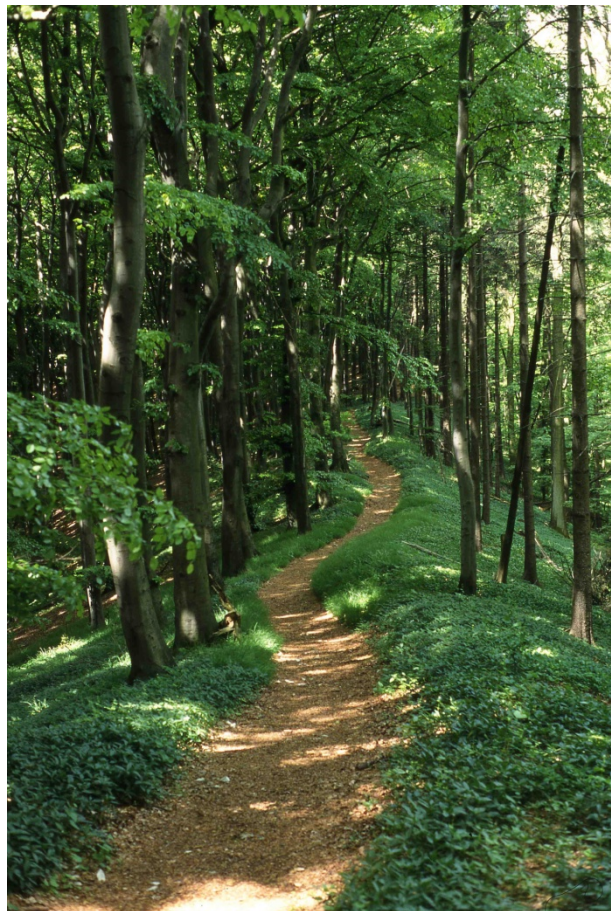


Georg Winkel und Hermann Spellmann (Hrsg.)
Naturschutz im Landeswald
Konzepte, Umsetzung und Perspektiven



Naturschutz im Landeswald
Konzepte, Umsetzung und Perspektiven
Ergebnisse des F+E-Vorhabens
„Naturschutz im öffentlichen Wald“
(FKZ 3513 84 0100)

Herausgegeben von
Georg Winkel
Hermann Spellmann



Titelbild: Kammweg am Großen Freeden, einem Naturwald in der Nähe von Bad Iburg im Teutoburger Wald (A. Möller)

Adressen der Herausgeber:

Prof. Dr. Georg Winkel European Forest Institute
Platz der Vereinten Nationen 7, 53133 Bonn
E-Mail: georg.winkel@efi.int

Prof. Dr. Hermann Spellmann Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt
Grätzelstraße 2, 37079 Göttingen
E-Mail: hermann.spellmann@nw-fva.de

Adressen der Autorinnen und der Autoren der Einzelbeiträge:

Dr. Lars Borrass Professur für Forst und Umweltpolitik
Carolin Maier Tennenbacher Straße 4, 79106 Freiburg
E-Mail: carolin.maier@ifp.uni-freiburg.de
Lars.borrass@ifp.uni-freiburg.de

Annekatriin Petereit Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt
Dr. Peter Meyer Grätzelstraße 2, 37079 Göttingen
Prof. Dr. Hermann Spellmann E-Mail: Annekatriin.Petereit@nw-fva.de
peter.meyer@nw-fva.de
hermann.spellmann@nw-fva.de

Prof. Dr. Eckard Rehbinder Universität Frankfurt
Theodor-W.-Adorno-Platz 4, 60629 Frankfurt am Main
E-Mail: Rehbinder@jur.uni-frankfurt.de

Prof. Dr. Georg Winkel Adresse s.o.

Fachbetreuung im BfN:

Dr. Anke Höltermann Fachgebiet II 3.1 „Agrar- und Waldbereich“

Gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (FKZ: 3513 84 0100).

Diese Veröffentlichung wird aufgenommen in die Literaturdatenbank „DNL-online“ (www.dnl-online.de).

BfN-Skripten sind nicht im Buchhandel erhältlich. Eine pdf-Version dieser Ausgabe kann unter [http:// www.bfn.de/skripten.html](http://www.bfn.de/skripten.html) heruntergeladen werden.

Institutioneller Herausgeber: Bundesamt für Naturschutz
Konstantinstr. 110
53179 Bonn
URL: www.bfn.de

Der institutionelle Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des institutionellen Herausgebers übereinstimmen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des institutionellen Herausgebers unzulässig und strafbar.

Nachdruck, auch in Auszügen, nur mit Genehmigung des BfN.

Druck: Druckerei des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU).

Gedruckt auf 100% Altpapier

ISBN 978-3-89624-280-8

DOI 10.19217/skr542

Bonn - Bad Godesberg 2019

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	12
Abkürzungsverzeichnis	13
Zusammenfassung	16
1 Waldnaturschutz als Entwicklungs- und Konfliktfeld: Einleitung in das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben Naturschutz im Landeswald ..	22
1.1 Ausgangssituation	22
1.2 Entwicklung von Forstwirtschaft und Naturschutz	23
1.2.1 Entwicklungslinien der Forstwirtschaft	23
1.2.2 Entwicklungslinien des Waldnaturschutzes.....	23
1.2.3 Wertvorstellungen und Ziele des Waldnaturschutzes.....	26
1.3 Verhältnis zwischen Naturschutz und Forstwirtschaft	27
1.4 Fragestellungen des Forschungsvorhabens	28
1.5 Abgrenzungen und Ziele.....	29
1.6 Kurzdarstellung der Arbeitspakete	33
2 Methoden und Projektaufbau	36
3 Gemeinwohlverpflichtung im Staatswald und Naturschutz	38
3.1 Einleitung.....	38
3.2 Allgemeine Gemeinwohlkonzepte in der Rechtswissenschaft.....	38
3.3 Verfassungsrechtliche Grundlagen	40
3.3.1 Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes	40
3.3.1.1 Anwendbarkeit des Art. 14 GG auf den Staatswald	40
3.3.1.2 Die Gemeinwohlbindung des Eigentums als Wertungsgesichtspunkt	43
3.3.2 Relevanz von Staatszielbestimmungen	46
3.3.3 Der verfassungsrechtliche Status der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes	47
3.4 Die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes in der neueren politischen Diskussion	49
3.4.1 Forstreformen als Auslöser.....	49
3.4.2 Gemeinwohldiskussion im Zuge der Forstreformen	50
3.4.3 Auswirkungen der Forstreformen in der politischen Diskussion	52
3.4.4 Die Positionierung politischer Strategien.....	54
3.4.5 Neue Orientierungen im Zeichen des Klimaschutzes?	56
3.5 Gemeinwohlklauseln in den Landeswaldgesetzen	57

3.5.1	Allgemeine Überlegungen	57
3.5.2	Naturnähe der Bewirtschaftung	61
3.5.2.1	Landeswaldgesetze mit „starker“ Gemeinwohlverpflichtung	61
3.5.2.2	Landeswaldgesetze mit „moderater“ Gemeinwohlverpflichtung	63
3.5.2.3	Landeswaldgesetze mit „schwacher“ Gemeinwohlverpflichtung	67
3.5.3	Vorbildfunktion der Bewirtschaftung	68
3.5.4	Besondere Regelungen zum Waldnaturschutz.....	69
3.5.5	Klimaschutz im Wald	70
3.5.6	Erholung im Wald.....	71
3.5.7	Sonstige Aspekte der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes	71
3.6	Die Konkretisierung der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes durch Verwaltungsvorschriften und andere untergesetzliche Regelungen.....	72
3.6.1	Allgemeine Überlegungen	72
3.6.2	Rechtswirkungen.....	73
3.6.3	Materielle Einzelregelungen	75
3.6.3.1	Konkretisierung der naturnahen Waldwirtschaft	75
3.6.3.1	Waldnaturschutz	76
3.6.3.3	Schutzintensität und Umgang mit Konflikten	77
3.6.3.4	Klimaschutz.....	79
3.6.3.5	Erholung.....	80
3.6.4.	Forstzertifizierung und Gemeinwohlverpflichtung	80
3.7	Rechtsprechung zur Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes	81
3.8	Die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes im Schrifttum.....	85
3.8.1	Die erfassten Belange	85
3.8.2	Konkretisierung der Gemeinwohlbelange	87
3.8.3	Die „Besonderheit“ der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes	88
3.8.3.1	Vorbildfunktion für den Privatwald	89
3.8.3.2	Gestaffelte Gemeinwohlverpflichtung durch Verschärfung der Anforderungen	90
3.8.3.3	Gleichrang aller Waldfunktionen mit Abwägung	91
3.8.3.4	Gewichtungsvorgabe zugunsten der Schutz- und Erholungsfunktion	94
3.8.4	Die Lösung von Konflikten zwischen den Gemeinwohlbelangen	96
3.8.5	Die Rolle der Regelwerke im Rahmen der Abwägung	98
3.9	Zur Rolle des Naturschutzrechts im Rahmen der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes	99
3.9.1	Grundsatzfragen	99
3.9.2	Verknüpfungen zwischen den Waldgesetzen und dem BNatSchG im	

	Einzelnen.....	102
3.9.2.1	Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege und Gemeinwohlverpflichtung.....	102
3.9.2.2	Forstwirtschaftsklauseln im BNatSchG	103
3.9.2.3	Naturschutzklauseln im Waldrecht.....	105
3.10	Der Staatswald im Beihilferecht	106
3.11	Zusammenfassende Bewertung der Ergebnisse der Untersuchung.....	111
3.11.1	Rahmenbedingungen	111
3.11.2	Analyse der Gemeinwohlklauseln in den Landeswaldgesetzen	112
3.11.3	Rechtsprechung und Schrifttum zur Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes	114
3.11.4	Die Rolle des Naturschutzrechts.....	115
3.11.5	Der Status des Staatswaldes im Beihilferecht.....	116
4	Naturschutz in den Konzepten der deutschen Landesforstbetriebe: Status quo und Entwicklung.....	117
4.1	Einleitung.....	117
4.2	Methoden	118
4.2.1	Grundzüge des Vorgehens und Definitionen	118
4.2.2	Analyse der Ziele und Maßnahmen	120
4.2.3	Analyse der Erfolgskontrolle im Waldnaturschutz	126
4.2.4	Ableitung naturschutzrelevanter Erfolge	127
4.3	Aktuelle Konzepte für die Bewirtschaftung der Landeswälder	129
4.3.1	Systematik der Konzepte.....	129
4.3.1.1	Dachkonzepte aller Bundesländer	129
4.3.1.2	Dach- und Unterkonzepte in den ausgewählten Bundesländern.....	132
4.3.2	Naturschutzfachliche Inhalte der Konzepte – Aktuelle Ziele und Maßnahmen	135
4.3.2.1	Aktuelle Ziele im Landeswald der Flächenbundesländer	135
4.3.2.2	Aktuelle Maßnahmen im Landeswald der Flächenbundesländer	139
4.3.3.	Naturschutzfachliche Erfolgskontrolle	144
4.3.3.1	Maßnahmenziele als Voraussetzung einer Erfolgskontrolle	144
4.3.3.2	Bestehende Verfahren der Erfolgskontrolle	146
4.3.3.3	Maßnahmenbezogene Erhebungen, Analysen und Bewertungen.....	148
4.4	Zeitliche Entwicklung der Landeswaldkonzepte	149
4.4.1	Systematik der Konzepte im zeitlichen Vergleich.....	150
4.4.2	Naturschutzfachliche Inhalte der Konzepte – Entwicklung der Ziele und Maßnahmen	151

4.4.2.1	Entwicklung der Ziele im Landeswald der ausgewählten Bundesländer	151
4.4.2.2	Entwicklung der Maßnahmen im Landeswald der ausgewählten Bundesländer	153
4.4.3	Stellenwert naturschutzfachlicher Erfolgskontrollen in der Vergangenheit ...	157
4.5	Berichterstattung	158
4.5.1	Art, Inhalt, Umfang und Konsistenz der Berichte	158
4.5.1.1	Inhalt und Umfang der Jahresberichte aus naturschutzfachlicher Sicht	159
4.5.1.2	Übereinstimmung von Maßnahmenbeschreibung und Ergebnisdarstellung (Deckungsgrad)	163
4.5.2	Naturschutzrelevante Entwicklungen im Landeswald der ausgewählten Länder	164
4.6	Diskussion	171
4.6.1	Datenmaterial und Methodik	171
4.6.1.1	Datenmaterial	171
4.6.1.2	Methodik der Ziel-Maßnahmen-Analyse	172
4.6.1.3	Methodik zur Analyse der Erfolgskontrolle	172
4.6.1.4	Methodik zur Ableitung von Erfolgen	173
4.6.2	Diskussion der Ergebnisse	173
4.6.3	Konzeptvielfalt und Konzeptverfügbarkeit	173
4.6.3.1	Aktuell verfolgte naturschutzfachliche Ziele	174
4.6.3.2	Veränderung der naturschutzfachlichen Ziele im zeitlichen Verlauf	174
4.6.3.3	Aktuell verfolgte Maßnahmen	175
4.6.3.4	Veränderung der naturschutzrelevanten Maßnahmen im zeitlichen Verlauf	175
4.6.3.5	Quantifizierung von Maßnahmen	176
4.6.3.6	Naturschutzrelevante Verfahren zur Erfolgskontrolle	178
4.6.3.7	Ableitung naturschutzrelevanter Erfolge	179
4.7	Zusammenfassung	181
5	Steuerung des Waldnaturschutzes auf der Organisationsebene – Entwicklung und Umsetzung von Naturschutzansätzen in fünf Landeswäldern	185
5.1	Einleitung	185
5.2	Fragestellungen und Methoden der Analyse	187
5.2.1	Methoden	188
5.3	Strukturen und Akteure: Organisation des Waldnaturschutzes in den Bundesländern	190
5.3.1	Organisation	190
5.3.2	Entwicklung	192

5.3.3	Instrumente des Waldnaturschutzes	197
5.4	Einflussfaktoren auf Entstehung, Steuerung und Umsetzung von Waldnaturschutzprogrammen	201
5.4.1	Politische und soziale Einflussfaktoren	201
5.4.2	Rechtliche Einflussfaktoren.....	206
5.4.3	Wirtschaftliche Einflussfaktoren	206
5.4.4	Wissenschaftliche Einflussfaktoren.....	207
5.5	Waldnaturschutz in den Bundesländern – Prozesse, Steuerung und Leitbilder	209
5.5.1	Leitbilder des Naturschutzes in den Landeswäldern	210
5.5.1.1	Multifunktionalität.....	210
5.5.1.2	Nachhaltigkeit und nachhaltige/naturnahe Waldbewirtschaftung	212
5.5.1.3	Integration und Segregation.....	216
5.6	Waldnaturschutz anhand ausgewählter Beispiele	218
5.6.1	Aspekte des Artenschutzes	218
5.6.2	Flächen- und Gebietsschutzansätze in den Landeswäldern	223
5.7	Zusammenfassung	227
6	Umsetzung des Waldnaturschutzes auf der operativen Ebene.....	230
6.1	Einführung	230
6.2	Street-level bureaucracy – Politikumsetzung auf lokaler Ebene	232
6.2.1	Individuelle Einflussfaktoren	233
6.2.2	Kontextfaktoren	236
6.2.3	Externe Akteure.....	241
6.2.4	Organisatorische Faktoren.....	242
6.2.5	Politische Faktoren	248
6.2.6	Vorschläge für zukünftige Verbesserungen	248
6.3	Zusammenfassung	250
7	Schlussfolgerungen	254
8	Literatur- und Quellenverzeichnis	264
8.1	Literaturverzeichnis.....	264
8.2	Verzeichnis der untergesetzlichen Regelwerke (zu Kapitel 3).....	289
9	Anhang	292
9.1	Anhang zu Kapitel 4: Naturschutzfachliche Inhalte und Erfolge der Waldbau- und Naturschutzkonzepte der Länder	292
9.1.1	Analysierte Dachkonzepte	292
9.1.1.1	Der Inhaltsanalyse dienende aktuelle Dachkonzepte.....	292
9.1.1.2	Der Inhaltsanalyse dienende nicht mehr gültige Dachkonzepte	294

9.1.2	Listung der Maßnahmengruppen, -komplexe und Einzelmaßnahmen	295
9.1.3	Listung naturschutzrelevanter Dach- und Unterkonzepte seit 1980	297
9.1.4	Auflistung landeswald-/naturschutzrelevanter Berichte seit 1980 unter Kennzeichnung der detailliert analysierten Jahresberichte	303
9.2	Anhang zu Kapitel 6: Umsetzung des Waldnaturschutzes auf der operativen Ebene	306
9.2.1	Erklärung zur Darstellung	306
9.2.2	Waldnaturschutz als integratives Ziel der Bewirtschaftung im Landeswald	307
9.2.3	Waldnaturschutz im Kontext anderer Waldfunktionen	311
9.2.4	Beurteilung der Ziele und Maßnahmen zum Waldnaturschutz.....	313
9.2.5	Waldnaturschutz im Kontext gesellschaftlicher Erwartungen an den Landeswald	316
9.2.6	Entscheidungsspielräume von Revierleitenden	319
9.2.7	Faktoren, die Waldnaturschutz im Landeswald erleichtern oder erschweren	323
9.2.8	Interaktion mit dem Forstamt und der Zentrale des Landesforstbetriebs	324
9.2.9	Interaktion mit lokalen Naturschutzgruppen und -verwaltung.....	327
9.2.10	Interaktion mit Bürgern/Verhältnis zur Öffentlichkeit	330
9.2.11	Verbesserungsvorschläge Waldnaturschutz.....	331
9.2.12	Demographische Informationen	333

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Entwicklung der Fläche von Wäldern mit natürlicher Entwicklung im Land Hessen	27
Abb. 2:	Projektstruktur und Projektaufbau.	36
Abb. 3:	Untersuchungsansatz des Teilprojektes „Waldbau- und Naturschutzkonzepte“ auf der Grundlage des Managementsystems	118
Abb. 4:	Untersuchungen des Teilprojektes und dabei fokussierte Bundesländer	119
Abb. 5:	Ziele des Ziel-Maßnahmen-Katalogs auf der Grundlage § 1 BNatSchG	121
Abb. 6:	Abgrenzung von Zielen und Maßnahmen	122
Abb. 7:	Maßnahmen des Ziel-Maßnahmen-Katalogs in hierarchischer Untergliederung	123
Abb. 8:	Maßnahmen- und Zielstruktur und ihre Anwendung am Beispiel des Ziels „Erhaltung licht-liebender Pflanzenarten“ und der Maßnahme „Zulassen von Sukzession“	124
Abb. 9:	Beispiel für die Kennzeichnung von Zielen (grün) und Maßnahmen (orange) mit direktem Ziel-Maßnahmen-Bezug im Rahmen der Inhaltsanalyse (hier: RiBeS 2012)	124
Abb. 10:	Beispiele für Ziel-Maßnahmen-Bezüge .	126
Abb. 11:	Dachkonzepte (Waldbau- und Naturschutzkonzepte) in den Flächenbundesländern)	131
Abb. 12:	Dachkonzepte und bestehende Unterkonzepte in den ausgewählten Bundesländern	133
Abb. 13:	Aktuelle Bedeutung der naturschutzfachlichen Ziele nach § 1 BNatSchG (Zielebene 1) ausgedrückt als mittlerer Anteil der Nennungen	135
Abb. 14:	Zielkonkretisierung: Aktuelle Bedeutung von Zielen der Zielebene 2 als mittlerer Anteil der Nennungen	136
Abb. 15:	Zielkonkretisierung: Aktuelle Bedeutung von Zielen der Zielebene 3 als mittlerer Anteil der Nennungen	137
Abb. 16:	Ergebnisse einer Hauptkomponentenanalyse (Bi-Plot) für die in den Dachkonzepten der Landesforstbetriebe genannten Ziele nach § 1 BNatSchG.	138
Abb. 17:	Die Bedeutung der Maßnahmengruppen nach dem Anteil ihrer Nennungen im Durchschnitt aller Länder	139
Abb. 18:	Detailliertheit der Maßnahmenbeschreibung: Mittlerer Detailgrad der Maßnahmengruppen über alle Länder	140
Abb. 19:	Die Bedeutung der Maßnahmenkomplexe nach dem mittleren Anteil der Nennungen	140
Abb. 20:	Detailliertheit der Maßnahmenbeschreibung: Mittlerer Detailgrad der Maßnahmenkomplexe aller Länder	141

Abb. 21:	Die Bedeutung von Einzelmaßnahmen nach dem Anteil ihrer Nennungen (20 häufigste) als mittlere Anteile der Nennungen	142
Abb. 22:	Vergleich der Dachkonzepte der Landesforstbetriebe anhand der dargestellten Maßnahmen	144
Abb. 23:	Forstübliche Verfahren zur Inventur, Planung und Kontrolle im Wald und ihre Erwähnung in den Dachkonzepten der ausgewählten Landesforstbetriebe	147
Abb. 24:	Hinweise auf maßnahmenbezogene Erfolgskontrollen in den vorliegenden Dach- und Unterkonzepten der Landesforstbetriebe	149
Abb. 25:	Veröffentlichung naturschutzrelevanter Dach- und Unterkonzepte in chronologischer Reihenfolge seit 1980	151
Abb. 26:	Bedeutung der Ziele nach § 1 BNatSchG (Zielebene 1) als mittlere Anteile der Nennungen im zeitlichen Vergleich	152
Abb. 27:	Bedeutung der Ziele der Ebene 2 als mittlere Anteile der Nennungen im zeitlichen Vergleich	153
Abb. 28:	Bedeutung der Maßnahmengruppen nach dem mittleren Anteil ihrer Nennungen im zeitlichen Vergleich	154
Abb. 29:	Detailliertheit der Maßnahmenbeschreibung im zeitlichen Vergleich: Durchschnittlicher Detailgrad der Maßnahmengruppen	154
Abb. 30:	Bedeutung der Maßnahmenkomplexe nach dem mittleren Anteil ihrer Nennungen im zeitlichen Vergleich (jeweils erste Säule: Konzepte < 1986, zweite Säule: Konzepte 1986-2000, dritte Säule: aktuelle Konzepte); der dargestellte Fehlerbalken umfasst die obere Hälfte des 95 %-Konfidenzintervalls	155
Abb. 31:	Detailliertheit der Maßnahmenbeschreibung im zeitlichen Vergleich: Durchschnittlicher Detailgrad der Maßnahmenkomplexe	156
Abb. 32:	Entwicklung des Umfangs naturschutzrelevanter Ergebnisdarstellungen (Zeitreihen, Einzelergebnisse und allgemeine Ergebnisse) in den Jahresberichten der Landesforstbetriebe	163
Abb. 33:	Deckung von dargestellten („wesentlichen“) Maßnahmen der Dachkonzepte und entsprechenden Ergebnissen in den zeitgleich erschienenen Jahresberichten im Durchschnitt der untersuchten fünf Bundesländer	164
Abb. 34:	Entwicklung der Baumartenanteile in Schleswig-Holstein	165
Abb. 35:	Entwicklung von Vorrat, Zuwachs und Hiebssatz seit 1944 in Niedersachsen	166
Abb. 36:	Entwicklung der Verjüngungsverfahren in Hessen	167
Abb. 37:	Entwicklung des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln in Baden-Württemberg	168
Abb. 38:	Entwicklung wesentlicher Waldstrukturparameter zwischen 2002 und 2012 im Vergleich der Landeswälder	170

Abb. 39:	Motivation der Revierleiter, Waldnaturschutz zu betreiben	234
Abb. 40:	Beurteilung von integrativen Maßnahmen und Prozessschutz im Vergleich	236
Abb. 41:	Wahrnehmung der Entwicklung von Waldnaturschutz in den vergangenen 10 bis 15 Jahren	243
Abb. 42:	Obligatorische und eigeninitiierte Waldnaturschutzmaßnahmen	245
Abb. 43:	Wahrnehmung von Entscheidungs- und Handlungsspielräumen	246
Abb. 44:	Einflüsse auf die Nutzung von Entscheidungsspielräumen	247
Abb. 45:	Faktoren, welche die Umsetzung von Waldnaturschutz erleichtern bzw. erschweren	249
Abb. 46:	Zukünftige Entwicklung von Waldnaturschutz im Landeswald	250

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Organisatorische Merkmale der untersuchten Landesforstbetriebe	30
Tab. 2:	Naturschutzrelevante Kennwerte zu den untersuchten Landesforstbetrieben	31
Tab. 3:	Von allen Landesforstbetrieben berücksichtigte Einzelmaßnahmen unter Angabe des mittleren Detailgrades aller Länder	142
Tab. 4:	Von der Mehrheit der Landesforstbetriebe dargestellte Maßnahmen für das Ziel „Artenschutz“ unter Angabe des mittleren Detailgrades der Maßnahmenbeschreibung	143
Tab. 5:	Von der Mehrheit der Landesforstbetriebe dargestellte Maßnahmen für das Ziel „Biotopschutz“ unter Angabe des mittleren Detailgrades der Maßnahmenbeschreibung	143
Tab. 6:	Quantitative Vorgaben ("Maßnahmenziele") nach Maßnahmengruppen in den ausgewählten Landesforstbetrieben (Länderkürzel nach ISO 3166-2, siehe Abbildungsverzeichnis)	145
Tab. 7:	Waldnaturschutzziele 2020 der Gesamtkonzeption Waldnaturschutz ForstBW (FORSTBW 2015A)	199
Tab. 8:	Ziele der nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt für den Lebensraum Wald (BMU 2007)	225
Tab. 9:	Interpretation von Effektgrößen	231
Tab. 10:	Einschätzung der öffentlichen Meinung – Vergleich Stadt-Land	238
Tab. 11:	Vereinbarkeit verschiedener Waldfunktionen	239
Tab. 12:	Managementprioritäten – Vergleich Stadt-Land	240
Tab. 13:	Managementprioritäten von Revierleitern und der Öffentlichkeit (aus Sicht der Revierleiter) – Vergleich Stadt-Land	241
Tab. 14:	Wichtige Ergebnisse des FÜE-Vorhabens „Naturschutz im Landeswald“ und Empfehlungen für Politik und Praxis	254

Abkürzungsverzeichnis

AFZ	Allgemeine Forstzeitschrift (Der Wald)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Bay	Bayerisch
BaySF	Bayerische Staatsforsten (Anstalt öffentlichen Rechts)
BB	Brandenburg
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bbg	Brandenburgisch
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfG-K	Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWaldG	Bundeswaldgesetz
BWI	Bundeswaldinventur
CBD	Convention on Biological Diversity
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ECLI	European Case Law Identifier
EuG	Europäisches Gericht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FE	Forsteinrichtung
ForstBW	Landesbetrieb ForstBW
ForstG	Forstgesetz
LForstG	Landesforstgesetz
ForstwCBl.	Forstwissenschaftliches Centralblatt
FuH	Forst und Holz

FVA	Forstliche Versuchs- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HAR	Handbuch des Agrarrechts
HE	Hessen
Hessen-Forst	Landesbetrieb Hessen-Forst
HWaldG	Hessisches Waldgesetz
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
LFB	Landesforstbetrieb
LFB (BB)	Landesbetrieb Forst Brandenburg
LFE	Landesforstanstalt Eberswalde
LForstG	Landesforstgesetz
LFV	Landesforstverwaltung
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht
LLUR	Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein
LNatSchG	Landesnaturschutzgesetz
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LWaldG	Landeswaldgesetz
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NBS	Nationale Biodiversitätsstrategie
NGNN	Nordhessische Gesellschaft für Naturkunde und Naturwissenschaften
Nds	Niedersächsisch
NI	Niedersachsen
NLF	Niedersächsische Landesforsten (Anstalt öffentlichen Rechts)
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report
NW	Nordrhein-Westfalen
NWE	Wälder mit natürlicher Entwicklung
NW-FVA	Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt
OVG	Oberverwaltungsgericht
pnV	potentiell natürliche Vegetation

RegE	Regierungsentwurf
RdL	Recht der Landwirtschaft
RhP	Rheinland-Pfalz
Saarl	Saarländisch
Sächs	Sächsisch
SBSC	Sustainability Balanced Scorecard
Slg.	Sammlung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs
SH	Schleswig-Holstein
SHLF	Schleswig-Holsteinische Landesforsten (Anstalt öffentlichen Rechts)
Thür	Thüringer
VerwArch	Verwaltungs-Archiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
ZfBR	Zeitschrift für Baurecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht

Zusammenfassung

Der Naturschutz im Wald hat sich in den letzten Jahrzehnten signifikant weiterentwickelt. Die Bewertung des bisher Erreichten ist allerdings zwischen Forstwirtschaft und Naturschutz umstritten. Dies gilt insbesondere für den Naturschutz in den Landeswäldern. Das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Naturschutz im Landeswald – Konzepte, Umsetzung und Perspektiven“ hat diese Situation näher beleuchtet. Ausgehend von einer rechtlichen Erörterung der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes werden die naturschutzfachlich relevanten Konzepte der deutschen Landesforstbetriebe sowie die Steuerung und Umsetzung des Naturschutzes untersucht und die folgenden übergeordneten Fragen bearbeitet:

- Welche Naturschutzziele werden im Rahmen einer nachhaltigen, multifunktionalen Bewirtschaftung von Landeswäldern verfolgt? (Teilprojekt a)
- Auf welche Art und Weise finden diese Ziele Eingang in Planungs- und Umsetzungsprozesse? Haben die Ziele Einfluss auf die Organisation der Betriebe und Verwaltungen? (Teilprojekt b)
- Wie werden Naturschutzvorgaben auf der operativen Ebene der Forstreviere wahrgenommen? (Teilprojekt c)
- Wie ist die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes in Bezug auf den Naturschutz im Wald aus rechtswissenschaftlicher Perspektive zu bewerten? (Teilprojekt d)

Teilprojekt a untersuchte die aktuellen Ziele und Maßnahmen sowie die Erfolgskontrolle in den Naturschutzkonzepten der Landesforstbetriebe mit den Methoden einer Textanalyse. Für die Bundesländer Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein wurde auch die zeitliche Entwicklung seit etwa 1980 betrachtet.

Als Rahmenkonzept für die Textanalyse wurde ein Ziel-Maßnahmen-Katalog entwickelt, in dem zwischen der Sicherung (1) der biologischen Vielfalt, (2) des Naturhaushalts und der Naturgüter und (3) von Landschaft und Erholung als Oberziele und den Maßnahmengruppen (a) ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung, (b) Waldbewirtschaftung unter Auflagen, (c) Prozessschutz (objekt- bzw. flächenbezogen) und d) objektbezogene Maßnahmen (für konkrete Genressourcen, Arten oder Biotope) unterschieden wurde.

Übergreifende Konzepte, sog. Dachkonzepte, sind aktuell in allen Landesforstbetrieben vorhanden. Sie stellen die Grundsätze der Waldbewirtschaftung unter Berücksichtigung naturschutzfachlicher Aspekte dar. Für etwa jeden zweiten Landesforstbetrieb sind explizite Naturschutzkonzepte beschrieben. In einer ersten Publikationswelle zu Beginn der 1990er-Jahre wurden vornehmlich waldbauliche Dachkonzepte veröffentlicht. Ab etwa 2008 wurden separate Naturschutz-Dachkonzepten und Unterkonzepte zum Prozessschutz publiziert. Das bedeutendste naturschutzfachliche Ziel in den aktuellen Konzepten ist die Sicherung der biologischen Vielfalt in Form des Arten- und Biotopschutzes. Der Erholungswert wird hingegen selten thematisiert. Die Ziele sind regelmäßig mit Maßnahmen verknüpft.

Zwischen den Zielsetzungen der Konzepte aus den Perioden vor 1986, 1986 bis 2000 und nach 2000 bestehen deutliche Unterschiede. Während zu Beginn der 1980er-Jahre eine Gleichrangigkeit der Oberziele gegeben war, hat die Bedeutung von Erholungswert und Naturgütern abgenommen und es ist diejenige der biotischen Schutzgüter angestiegen.

Maßnahmen der ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung wurden in allen Bundesländern am häufigsten genannt. Verhältnismäßig selten wurden Maßnahmen aus der Gruppe „Waldbewirtschaftung unter Auflagen“ (Schutzgebiete, Schutzwald) erwähnt. Seit 1980 hat sich die Bedeutung der Maßnahmengruppen kaum verschoben. Hingegen hat der Detailgrad zugenommen.

Hinsichtlich der Maßnahmen zeigen sich drei etwa gleich große Gruppen: Landesforstbetriebe, die schwerpunktmäßig (1) Maßnahmen der ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung, (2) des flächenhaften und objektbezogenen Prozessschutzes und (3) alle Maßnahmengruppen gleichermaßen verfolgen.

Nur wenige Maßnahmen werden in den Dachkonzepten mit quantitativen Vorgaben unterlegt. Auch ließen sich die Verfahren für Monitoring und Erfolgskontrolle nur bedingt aus den Konzepten ableiten. Offenbar werden gegenwärtig insbesondere die forstüblichen Erhebungs-/Inventurverfahren sowie Artenerfassungen und -analysen eingesetzt. In den älteren Dachkonzepten wird im Wesentlichen auf die Waldfunktionenkartierung, die (Wald-)Biotopkartierung und die Standortkartierung verwiesen.

Eine separate und regelmäßige Berichterstattung zum Waldnaturschutz gibt es in den Landesforstbetrieben nicht. Naturschutzrelevante Aspekte waren in ihren verschiedenen Studien und Jahresberichten seit Anfang der 2000er Jahre zunächst rückläufig und nahmen Ende der 2000er Jahre wieder zu.

Die konkrete Entwicklung naturschutzrelevanter Kenngrößen und Maßnahmen konnte nur exemplarisch bewertet werden. Die Ergebnisse der Bundeswaldinventur zeigen allerdings insgesamt eine günstige Entwicklung für den Naturschutz in Landeswäldern.

Teilprojekt b

Die vergleichende Untersuchung der Ziele, Konzeptionen und Umsetzungen von Waldnaturschutz auf Leitungsebenen in Betrieben und Verwaltungen ausgewählter Bundesländer legte den Fokus auf administrative, politische und sozioökonomische Prozesse und Faktoren, die die Erstellung und Umsetzung einzelner Programme und Konzepte beeinflussen. Da Naturschutz im Landeswald nicht von einer einzelnen, kohärenten Politik, sondern von einer Vielzahl unterschiedlich wirkender Politiken und Instrumente gesteuert wird, wurde bewusst auf eine methodische Vielfalt in der Datenerhebung und Auswertung gesetzt.

Insbesondere sollte in Erfahrung gebracht werden, wie verschiedene Länder Waldnaturschutz in ihre Verwaltungs- und Betriebsabläufe integrieren. Aus dem Vergleich unterschiedlicher Ansätze in fünf Bundesländern folgen spezifische Fragestellungen für das Projekt aus politikwissenschaftlicher / sozialwissenschaftlicher Sicht zur Entstehung und Entwicklung von Waldnaturschutz und nach dessen Umsetzungsprozessen sowie prägenden kontextuellen Faktoren. Zum einen wird gefragt wie landesspezifische Naturschutzkonzepte entstanden sind und wie sie sich weiter entwickeln. Zum anderen wird gefragt wie diese in den Organisationsabläufen und -praktiken auf Leitungsebene umgesetzt werden. Hierzu wurde der Zeitraum seit circa 1990 erfasst. Folgende Fragen wurden dabei beantwortet:

- Wie haben sich Naturschutz im Wald und Naturschutzansätze (Steuerung) entwickelt?

- Welche Akteure, politischen Strukturen und Organisationsformen beeinflussten Lösungen und Entwicklungen des Naturschutzes im Wald? Worin bestanden Ansätze zu Lösungen von wahrgenommenen Problemen? Wie werden diese auf die politische Agenda gesetzt?
- Wie wurden die verschiedenen Ansätze praktisch (vertikal) und zwischen den einzelnen Verwaltungen (horizontal) umgesetzt? Lassen sich bestimmte Muster erkennen?
- Welche Faktoren erklären organisatorische, rechtliche und praktische Unterschiede zwischen den Ländern?

In diesem Arbeitspaket wurden zwei Datenerhebungsverfahren eingesetzt. Eine Dokumentenanalyse diente der Aufarbeitung des Themenfeldes und der Identifikation von Schwerpunkten, die innerhalb des Themenfeldes gesetzt wurden. Interviews in den einzelnen Bundesländern dienten der ausführlichen Analyse und Vertiefung solcher Schwerpunkte, ermöglichten eine Auseinandersetzung mit den Prozessen und der Organisation des Politikfeldes Waldnaturschutz und erlaubten es, bestimmte Einflussfaktoren herauszuarbeiten, die den Verlauf und den Aufbau des Waldnaturschutzes in den individuellen Kontexten der Länder beeinflussten.

Teilprojekt c konzentriert sich auf die Umsetzung von Waldnaturschutz auf der operativen Ebene der öffentlichen Landesforstbetriebe. Im Fokus steht die Wahrnehmung und Interpretation von naturschutzfachlichen Anforderungen durch Revierleiter im Kontext persönlicher, kontextueller, organisationsbedingter oder politischer Faktoren, sowie ihr daraus abgeleitetes, alltägliches naturschutzbezogene Handeln.

Wie auch in den anderen Teilprojekten wurden die Fragestellungen, sowie die Methoden zur Beantwortung dieser, in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Landesministerien und Landesforstbetrieben der fünf beteiligten Bundesländer erarbeitet. Zunächst wurden insgesamt 30 semi-strukturierte Interviews mit Revierleitern geführt (sechs Interviews pro Bundesland). Aufbauend auf der Analyse der Interviews wurde in einem zweiten Schritt eine quantitative Befragung entwickelt, die allen Revierleitern in den fünf Bundesländern offen stand, und der Überprüfung der Repräsentativität und weiterführenden Untersuchung der Interviewaussagen diente.

Ein wesentliches Ergebnis des Teilprojekts ist, dass Revierleiter insgesamt Naturschutz und insbesondere integrativen Naturschutz befürworten und als wichtigen Teil ihrer Arbeit betrachten. Zugleich ergeben sich jedoch auch Fragen hinsichtlich dieser sehr positiven Grundsituation für die Umsetzung von integrativem Waldnaturschutz. Zum einen besteht Unklarheit darüber, was genau Revierleiter unter ‚integrativem Waldnaturschutz‘ verstehen. Das mit dem Interesse an Naturschutz verbundene Spektrum von detaillierten Fachkenntnissen bis hin zur Anlehnung an die Kielwassertheorie lässt vermuten, dass die konkrete Umsetzung von Waldnaturschutz unterschiedlich ausfällt.

Zweitens zeigen die Daten, dass Revierleiter in ihren Entscheidungen darüber hinaus auch von anderen – insbesondere von kontextuellen und organisatorischen – Faktoren beeinflusst werden. Dies bezieht sich insbesondere auf eine eingeschränkte Verfügbarkeit von zeitlichen und finanziellen Ressourcen und einer Konzentration auf quantifizierbare Ziele. In Bezug auf diese Faktoren weicht die allgemeine Befürwortung von Naturschutz häufig skeptischeren Sichtweisen, wenn es um die Details der tatsächlichen Realisierung von Waldnaturschutz geht. Zudem deutet unsere Studie auch auf eine wachsende

strategische Herausforderung für die Landesforstbetriebe – insbesondere auf lokaler Ebene – hin, wenn es um die aktive Anpassung an sich ändernde gesellschaftliche Verhältnisse geht. Dies betrifft u.a. die Priorisierung verschiedener Waldfunktionen (Nutz-, Schutz-, Erholungsfunktion). Insbesondere die relativ gesehen geringere Wertschätzung der Erholungsfunktion im Verhältnis zu Nutz- und auch Naturschutzfunktion stellt eine nicht zu unterschätzende Herausforderung dar.

Die Daten zeigen auch, dass bei unseren Befunden auch räumlich differenziert werden muss. So zeigt diese Untersuchung signifikante Unterschiede in der Wahrnehmung der Situation zwischen Revierleitern aus stadtnahen und ländlichen Gebieten. Die Herausforderungen im Zusammenhang mit Waldnaturschutz unterscheiden sich deutlich, beispielsweise hinsichtlich der öffentlichen Meinung zu bestimmten Maßnahmen, oder der wahrgenommenen Priorisierung der Waldfunktionen durch die lokale Bevölkerung.

Multifunktionale Waldwirtschaft und integrativer Naturschutz finden offensichtlich in einem Spannungsfeld statt, welches mit grundlegenden Fragen zur Bewirtschaftung von Landeswäldern im Zusammenhang steht. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Anpassung an sich wandelnde gesellschaftliche Ansprüche an den Wald eine Herausforderung für Landesforstbetriebe und die Bewirtschaftung der Landeswälder vor Ort darstellt. Dies betrifft insbesondere die Bedeutung der Erholungsnutzung im Landeswald. Integrierte Waldbewirtschaftung und integrativer Naturschutz kann in vielerlei Hinsicht als Vorbild gesehen werden, wie auf unterschiedliche Ansprüche, einschließlich des zunehmenden Holzbedarfs weltweit, reagiert werden kann. Allerdings zeigen unsere Ergebnisse, dass die politische Förderung integrierten Managements lediglich einen Startpunkt darstellen kann. Die Umsetzung dieses Paradigmas stellt die größere Herausforderung dar und bedarf einer Reduktion der Erwartungen der einzelnen, divergierenden Ziele, einschließlich der Holzproduktion, um langfristig erfolgreich zu sein.

Ziel von **Teilprojekt d** war es, die rechtliche Bedeutung der besonderen Gemeinwohlverpflichtung im Landeswald für die Ziele des Naturschutzes umfassend zu analysieren und zu bewerten. Zu diesem Zweck erfolgte eine Bestandsaufnahme auf der Ebene des Verfassungsrechts, der gesetzlichen Regelungen des Bundes und insbesondere der Länder (ohne Stadtstaaten) und der untergesetzlichen Regelwerke der Länder. Als Analyseschema diente vor allem die Klassifizierung der landesrechtlichen Regelungen nach graduellen Unterschieden hinsichtlich der Naturnähe der Bewirtschaftung und des Schutzes der Biodiversität. Sodann wurden die Interpretationen der bestehenden Regelungen durch die – spärliche – Rechtsprechung, die Verwaltungspraxis und das rechtswissenschaftliche Schrifttum systematisch dargestellt und einer kritischen Bewertung unterzogen. Ferner wurden die Anforderungen an eine finanzielle Förderung der gemeinwohlorientierten Bewirtschaftung des Landeswaldes im EU-Beihilferecht dargestellt. Methodisch bedient sich die Untersuchung der herkömmlichen juristischen Systematisierungs-, Interpretations- und Wertungsmethoden.

In den Ländern bestehen stark voneinander abweichende inhaltliche Ausprägungen der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes. Nur wenige Landeswaldgesetze sehen einen Vorrang oder eine (ausdrückliche oder implizite) Gewichtungsvorgabe für die (ökologische) Schutzfunktion vor. Im Vordergrund steht der Gleichrang aller Waldfunktionen mit Abwägungsvorbehalt. Darüber hinaus finden sich auch materielle Basisregelungen des Waldnaturschutzes, die einen integrierten allgemeinen Naturschutz bei der Bewirtschaftung sowie einen besonderen Biodiversitätsschutz gebieten. In allen Ländern werden die

gesetzlichen Regelungen durch untergesetzliche Regelwerke zum naturnahen Waldbau und zum Waldnaturschutz konkretisiert. Diese enthalten jedoch meist nur Ziele, Grundsätze und Maßnahmenziele, so dass der Vollzug in der Praxis nur bedingt determiniert wird.

Bei der Auslegung der Gemeinwohlklauseln geht es um das Begriffsverständnis des waldrechtlichen Gemeinwohls, die Bedeutung der einzelnen Gemeinwohlbelange, das Verständnis der „Besonderheit“ der Gemeinwohlverpflichtung des Landeswaldes und den Umgang mit Konflikten zwischen den einzelnen Waldfunktionen, insbesondere die Bestimmung des Gewichts des Naturschutzes. Überwiegend wird im Schrifttum die Lehre vom Gleichrang aller Waldfunktionen mit Abwägung im Einzelfall vertreten. Nicht in den Blick gerät dabei aber die Existenz von thematischen Konkretisierungen der Gemeinwohlverpflichtung im Landesrecht. Auch beschränken sich die Aussagen des Schrifttums zur Lösung von Konflikten zwischen den Waldfunktionen auf den Hinweis auf die örtlichen Gegebenheiten sowie Waldfunktionspläne als Rechtfertigung für eine Rangbestimmung im Einzelfall. Die untergesetzlichen Regelwerke tragen ebenfalls wenig zu Konfliktlösung bei. Handlungsanleitungen für die Praxis ergeben sich aus dem Schrifttum und den Regelwerken nur in begrenztem Umfang.

Aus den Ergebnissen des FuE-Vorhabens wurden abschließend sechs übergreifende **Schlussfolgerungen** abgeleitet:

- Schlussfolgerung 1: Das Forstpersonal ist die zentrale Ressource für eine erfolgreiche Umsetzung von Naturschutzziele im Rahmen der multifunktionalen Waldwirtschaft. Damit geht die Empfehlung einher, die vorhandene Motivation des Forstpersonals im Landeswald, Naturschutz in die Waldbewirtschaftung zu integrieren, und das entsprechende Fachwissen, aktiv zu nutzen, und durch Anerkennung, Fortbildung und Gewährung von Handlungsspielräumen zu fördern und weiterzuentwickeln.
- Schlussfolgerung 2: Der Naturschutz im Landeswald sollte über operationale Ziele und effektives Monitoring gesteuert werden. Notwendig ist insbesondere, auch für den Bereich Waldnaturschutz quantitative Ziele festzulegen, geeignete Indikatoren auszuwählen und effiziente Monitoringverfahren einzuführen, die es erlauben, die betrieblichen Leistungen in diesem Bereich zu dokumentieren und dem betrieblichen Erfolg zurechnen.
- Schlussfolgerung 3: Die betrieblichen Ziele, Ressourcen und Abläufe müssen mit Blick auf die Erfordernisse zur Erreichung der angestrebten Naturschutzziele aufeinander abgestimmt werden. Eine effektive Umsetzung von Waldnaturschutzmaßnahmen erfordert die Lösung von Zielkonflikten und daraus abgeleitet eine volle Einbettung in die Betriebsabläufe. Dabei geht es sowohl um finanzielle und personelle Ressourcen, als auch um eine Abstimmung der verschiedenen betrieblichen Maßnahmen in Zeit und Raum, und ggf. auch um eine Anpassung der Nutzungsintensitäten.
- Schlussfolgerung 4: Die soziale Dimension von Naturschutz und Forstwirtschaft sollte ernst genommen und aktiver gestaltet werden. Das FuE-Vorhaben hat die Bedeutung der Erholungsfunktion für die Waldbewirtschaftung deutlich gemacht. Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung, Betriebsplanungen nicht nur nach waldbaulichen, forstökonomischen und ggf. naturschutzfachlichen Kriterien, sondern auch nach sozialen Aspekten auszurichten. Insbesondere sollte eine stärkere Berücksichtigung von Aspekten der Landschaft und Erholung in der Bewirtschaftungsplanung der Forstbetriebe erfolgen, einschließlich einer stärkeren Berücksichtigung dieser Aspekte

beim Waldnaturschutz, z.B. in Hinblick auf markante oder besonders alte Bäume. Eine Optimierung der Waldnutzung (Holzernte, Jagd, Wegebau, Naturschutz, Erholung) in Zeit und Raum, inklusive Freiheiten für die operative Ebene, Maßnahmen im jeweiligen Kontext variabel umzusetzen, ist des Weiteren empfehlenswert.

- Schlussfolgerung 5: Die Interaktion/Kommunikation der öffentlichen Forstbetriebe und –verwaltungen mit der Gesellschaft muss verbessert werden. Wesentlich ist hier eine bessere Transparenz der Landesforstbetriebe gegenüber der Bevölkerung, vor allem im urbanen Raum. Dies beinhaltet die Bereitstellung von faktenbasierten Berichten, die die ökologischen Leistungen der Landesforstbetriebe transparent machen. Es beinhaltet zudem die Entwicklung von fachlich orientierten Kommunikationskanälen, die über Öffentlichkeitsarbeit hinausgehen, und bis hin zu einer aktiven Einbeziehung der Bevölkerung in die Maßnahmenplanung im Landeswald reichen können.
- Schlussfolgerung 6: Landesforstbetriebe und –verwaltungen sollten Waldnaturschutz als Kernaufgabe proaktiv anbieten. Viele Instrumente und Programme des Naturschutzes in den Landeswäldern sind erst in Reaktion auf gesellschaftlichen, politischen oder rechtlichen Druck entstanden. Für die Zukunft sollten die Landesforstbetriebe und -verwaltungen in Deutschland eine proaktivere Strategie verfolgen. Dabei sollte der Waldnaturschutz als eine Kernaufgabe nachhaltiger Nutzung des Waldes verstanden, herausgestellt und der Gesellschaft/Politik angeboten werden. Dies könnte sich nicht nur auf die Motivation des eigenen Personals positiv auswirken, es würde die öffentliche Forstwirtschaft auch insgesamt besser im gesellschaftlichen Kontext positionieren.

1 Waldnaturschutz als Entwicklungs- und Konfliktfeld: Einleitung in das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben Naturschutz im Landeswald

Peter Meyer, Annekatri Petereit und Hermann Spellmann

1.1 Ausgangssituation

Fragen des Waldnaturschutzes sind in den letzten Jahrzehnten vermehrt Gegenstand politischer und fachlicher Diskussionen (Ammer et al. 1989, Otto 1991, Scherzinger 1996, Hofmann et al. 2000, Winkel & Volz 2005, Meyer 2013). Während bis weit in die zweite Hälfte des vorigen Jahrhunderts die Nutzfunktion der Wälder eindeutig Vorrang für die Waldbesitzer und die Gesellschaft hatte und die Mehrheit der Forstleute der Auffassung war, dass im Kielwasser einer nachhaltigen Holzproduktion auch die anderen Waldfunktionen angemessen erfüllt würden (Rupf 1960), hat sich mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine umfassende Erhaltung der biologischen Vielfalt nicht ohne Einschränkungen für die Holzproduktion erreicht werden kann.

Die Bilanz der jüngeren Vergangenheit zeigt einen erheblichen Bedeutungszuwachs von Naturschutzbelangen im Wald. Dies wird beispielsweise an der Ausweitung der Schutzgebietsfläche oder der Einführung von Alt- und Totholzprogrammen erkennbar (Engel et al. 2012, Meyer 2013). Allerdings haben diese Maßnahmen oft nicht zu einer Entspannung des Konflikts zwischen Naturschutz und Forstwirtschaft geführt. So kommen beide Gruppen, Naturschutz und Forstwirtschaft, nach wie vor zu einem unterschiedlichen Ergebnis, wenn es um die Frage geht, wie erfolgreich die bisherigen Maßnahmen waren und welche weiteren Schritte erforderlich sind. Mit dieser Entwicklung steht Deutschland nicht allein. Weltweit halten die Kontroversen um den Waldnaturschutz an (Beadle et al. 2009, Sousa 2011, Winkel 2014).

Insbesondere vom Staatswald wird in vielen Bundesländern eine besondere Verantwortung bei der Umsetzung naturschutzfachlicher Vorgaben erwartet, so dass sich hier die Auseinandersetzungen nicht um das ob, sondern um die Ziele sowie die Art und den Umfang der Maßnahmen drehen. Auf die Forstbetriebe der Länder konzentriert sich auch die Kritik des ehrenamtlichen (BUND 2009, Panek 2007, 2012, 2015) und oft auch des amtlichen Naturschutzes (Krug et al. 2006). Auf die damit verbundenen steigenden Anforderungen und zunehmenden Konflikte haben die Forstbetriebe reagiert und für den Arbeitsbereich Waldnaturschutz eigene Organisationseinheiten geschaffen. Deren Tätigkeitsfelder und Bedeutung dürften in Zukunft weiter zunehmen.

Diese Ausgangssituation wurde im Forschungsvorhaben „Naturschutz im Landeswald – Konzepte, Umsetzung und Perspektiven“ zum Anlass genommen, um den Umgang mit Naturschutzfragen in den Staatswäldern der Länder (nachfolgend Landesforstbetriebe) aus verschiedenen Blickwinkeln näher zu beleuchten. Als Einführung in das Thema wird nachfolgend ein Abriss der wichtigsten Entwicklungslinien von Forstwirtschaft und Waldnaturschutzes vorangestellt, um einen Hintergrund für die Ableitung der konkreten Forschungsfragen zu geben und die Ergebnisse besser einordnen und bewerten zu können.

1.2 Entwicklung von Forstwirtschaft und Naturschutz

1.2.1 Entwicklungslinien der Forstwirtschaft

In der Zeit der forstlichen Klassik – von etwa 1750 bis 1830 – wurde die Hauptaufgabe der Forstwirtschaft darin gesehen, die Nachhaltigkeit der Holzerträge zu sichern. Hierzu wurden auf wissenschaftlicher Basis Methoden der Forstinventur und Forstplanung entwickelt, um den sog. nachhaltigen Hiebssatz zu bestimmen (Hartig 1795, Hundeshagen 1826).

Ab der Mitte des 19. Jahrhunderts vollzog Deutschland den Durchbruch zu einer bedeutenden Industrienation. Im Sog dieser Entwicklung veränderte sich auch die Forstwirtschaft. Es entbrannte die Kontroverse zwischen der Bodenreinertragslehre, die mit relativ kurzen Produktionszeiten und überwiegend Nadelbaum-Reinbeständen hohe Verzinsungen des eingesetzten Kapitals anstrebte, und der Waldreinertragslehre, die häufig gemischte Wälder mit größeren Holzvorräten und längeren Produktionszeiträumen zum Ziel hatte (Möhring 2001). Im Unterschied zu vielen anderen Ländern konnte sich in Deutschland die Waldreinertragslehre weitgehend durchsetzen.

Während und nach den beiden Weltkriegen stand zunächst die Versorgung der Bevölkerung mit Bau- und Brennholz wieder im Vordergrund. Nach dem wirtschaftlichen Aufschwung und den sich ändernden ökologischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erfuhr der Nachhaltigkeitsbegriff eine grundlegende Erweiterung. Nachhaltigkeit wurde umfassend als Nachhaltigkeit der Vielfachnutzungen (Speidel 1972) mit dem Ziel eines gerechten Ausgleichs zwischen den Generationen (WCED 1987) definiert. Die Leitidee der multifunktionalen Forstwirtschaft wurde auch international im Helsinkiprozess zum Schutz der Wälder in Europa aufgegriffen (Forest Europe 2011). So wird Sustainable Forest Management in der Resolution H1 von 1993 wie folgt definiert:

„Nachhaltige Waldbewirtschaftung ist die Pflege und Nutzung von Wäldern und Waldflächen auf eine Weise und in einem Ausmaß, das deren biologische Vielfalt, Produktivität, Verjüngungsfähigkeit und Vitalität erhält sowie deren Potential sichert, jetzt und in Zukunft die entsprechenden ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Funktionen auf lokaler, nationaler und globaler Ebene zu erfüllen, ohne anderen Ökosystemen Schaden zuzufügen.“

Die Konkretisierung und Umsetzung eines so holistisch verstandenen Nachhaltigkeitsverständnisses ist anspruchsvoll und nicht frei von Konflikten, da die verschiedenen Sachziele zwangsläufig zueinander komplementär, indifferent, konkurrierend oder konträr sein können. Folglich müssen sie inhaltlich geordnet und in einem Zielsystem strukturiert, durch quantitative Zielvorgaben konkretisiert und in ihrer Bedeutung eigentümerspezifisch gewichtet werden, um in operative Handlungsanweisungen umgesetzt werden zu können (Spellmann et al. 2004). Gerade die Gewichtung der verschiedenen Waldfunktionen wird jedoch Gegenstand gesellschaftlicher Kontroversen bleiben.

1.2.2 Entwicklungslinien des Waldnaturschutzes

Aus historischer Sicht ist zunächst festzuhalten, dass sich Naturschutz und Forstwirtschaft zeitlich versetzt entwickelt haben. Während die Wurzeln der professionellen Forstwirtschaft bis in das frühe Mittelalter zurückreichen (Hasel & Schwartz 2002), ist der Naturschutz in Deutschland als organisierte gesellschaftliche Bewegung erstmals gegen Ende des 19. Jh. erkennbar. Die moderne Forstwirtschaft etablierte hingegen ihre Verwaltungsstrukturen

bereits ab dem 16. Jh. Eine wissenschaftlich fundierte Forstwirtschaft ist ab dem 18. Jh. erkennbar.

Der organisierte ehrenamtliche und amtliche Naturschutz wurde anfänglich nach dem Vorbild der Denkmalpflege als Naturdenkmalpflege bezeichnet (Schmoll 2006). Meilensteine der frühen Naturschutzbewegung waren die Gründung des Deutschen Vereins zum Schutz der Vogelwelt (1878), des Bund für Vogelschutz (1898) sowie das Plädoyer des preußischen Abgeordneten Wilhelm Wetekamp für ungenutzte Staatsparke nach dem Vorbild der US-amerikanischen Nationalparke (1898). Richtungweisend für den Naturschutz im Wald waren die ab 1900 auf Initiative von Hugo Conwentz erschienenen Forstbotanischen Merkbücher. Die im Jahr 1906 gegründete Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen war die erste Naturschutzbehörde in Deutschland, der kurz danach weitere in anderen deutschen Staaten folgten. Mit der Etablierung amtlicher Strukturen war eine zunehmend naturkundlich-wissenschaftliche Ausrichtung des Naturschutzes verbunden (Frohn & Schmoll 2006, Piechocki 2016). Die meist ab dem frühen 19. Jh. durch das Bürgertum gegründeten naturwissenschaftlichen und naturkundlichen Vereine, in denen auch viele Förster aktiv waren, übernahmen dabei eine wichtige Rolle (Schmidt 2012).

Die amtliche Ausweisung nutzungsfreier Schutzgebiete spiegelt diesen ersten Aufschwung des Naturschutzes in Deutschland wider. So wurden Anfang des 20. Jh. die Waldschutzgebiete „Urwald Sababurg“ im Reinhardswald (1907), das „Plagefenn“ in der Schorfheide (1907) oder der „Wilde See/Hornisgrinde“ im Schwarzwald (1911) ausgewiesen. Dieser Prozess kam jedoch während und nach dem 1. Weltkrieg vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Probleme zum Erliegen. Dabei waren auch größere Rückschläge wie die Auflösung von Schutzgebieten zu verzeichnen (Schmidt 2012). Einen maßgeblichen direkten Einfluss auf die Forstwirtschaft konnte der Naturschutz in den kommenden Jahrzehnten nicht gewinnen. Kennzeichnend für die Verteidigung der Autonomie der Forstwirtschaft dürfte die Rede von Fabricius (1926) auf dem ersten deutschen Naturschutztag in München 1925 gewesen sein, in der er eine Einmischung in die Belange der Forstwirtschaft abwies und den Naturschutz im Wald als Aufgabe der Forstleute in den Grenzen einer wirtschaftlichen Nutzung vertrat.

Die demokratieskeptische, konservative Grundhaltung vieler Naturschützer führte ab den 1930er-Jahren zur mehrheitlichen Übernahme völkischer Ideen und während der Zeit des Nationalsozialismus zu einer engen Koalition mit dem Regime (Potthast et al. 2015). Auch die Forstwirtschaft nahm in der Zeit des Nationalsozialismus eine herrschaftsnahen Position ein. Im Reichsforstamt wurden Forstwirtschaft und Naturschutz erstmals in einer Behörde zentral zusammengeführt. Formal wurde der Naturschutz im Nationalsozialismus zwar durch das Reichsnaturschutzgesetz von 1935 gestärkt, faktisch jedoch der radikal vorangetriebenen Intensivierung der Landwirtschaft und dem Ausbau der Infrastruktur untergeordnet (Oberkrome 2006). Der Forstwirtschaft und ihrer Leitidee einer nachhaltigen Waldnutzung erging es nicht anders. Die Autarkiebestrebungen des Nationalsozialismus und die Kriegswirtschaft hatten eine radikale Nutzung der Wälder unter offensichtlicher Verletzung der Nachhaltigkeitsgrundsätze zur Folge (Heyder 1986, Steinsiek & Rosznay 1994, Frohn & Schmoll 2006). Die mehrheitlich aktive Unterstützung des Nationalsozialismus und die anschließende Vereinnahmung sind Parallelen zwischen Forstwirtschaft und Naturschutz, die sich in der personellen Kontinuität wichtiger Akteure bis in die ersten Nachkriegsjahrzehnte fortsetzten (Potthast et al. 2015, Steinsiek 2015).

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte sich der Naturschutz in West- und Ostdeutschland zunächst unterschiedlich. Belange des Naturschutzes und der Naturkunde genossen in der ehemaligen DDR in den 1950er- und 1960er-Jahren einen vergleichsweise hohen Stellenwert. Dies zeigt sich u. a. in der Ablösung des Reichsnaturschutzgesetzes durch das „Gesetz zur Erhaltung und Pflege der heimatlichen Natur“ im Jahr 1954. Auf dessen Grundlage wurde in den 1950er-Jahren ein System von Naturschutzgebieten nach Maßgabe der Repräsentativität entworfen (Behrens 2001). Dieses schloss nutzungsfreie Waldreservate ein (Scamoni 1953), die schließlich ab den 1960er-Jahren auch eingerichtet wurden (Bauer 1968).

Demgegenüber spielte in der BRD der Nachkriegszeit und den Jahren des Wirtschaftsaufschwungs ein Naturschutz im engeren Sinne mit den Schwerpunkten des Arten- und Biotopschutzes keine zentrale Rolle. Erst 1976 wurde das Bundesnaturschutzgesetz verabschiedet. Die Natur wurde vor allem als Erholungsraum für die städtische Bevölkerung gesehen (Frohn 2013). Durch die stark zunehmende individuelle Mobilität stieg die Erreichbarkeit vieler Naturräume sprunghaft an und der Tourismus in ländlichen Räumen nahm einen starken Aufschwung. Der Schwerpunkt der Schutzgebietsausweisung lag bei den Naturparks, die vorwiegend der Erholung dienen sollten.

Der Kontrast zwischen DDR und BRD kehrte sich ab Ende der 1960er-Jahre um. Die Umweltprobleme einer begrenzten Welt waren bereits in den 1960er- und 1970er-Jahren ein wichtiges öffentliches Thema geworden (Sabin 2016) und in der gesamten westlichen Welt entwickelte sich eine immer bedeutender werdende „grüne Bewegung“ (Radkau 2011). Umwelt- und Naturschutz kamen auf die internationale Tagesordnung. In Westdeutschland markieren die Kontroversen um die Atompolitik und das „Waldsterben“ die Wende zu einer intensiven gesellschaftlichen Wahrnehmung von Umwelt- und Naturschutzproblemen (Metzger 2015), die einen erheblichen Ausbau der Verwaltungsstrukturen und des Ausbaus des Umwelt- und Naturschutzrechtes einleitete.

Nach der Ablösung des Naturschutzgesetzes von 1954 durch das Landeskulturgesetz im Jahr 1970 verloren in der ehemaligen DDR-Regierung Umwelt- und Naturschutzbelange erheblich an Stellenwert und wurden Bestandteil der Oppositionsbewegung. Mit der Wiedervereinigung setzte sich auch in den neuen Bundesländern der Aufschwung von Umwelt- und Naturschutz schnell durch. Bereits 1990 wurde noch durch den Ministerrat der DDR beschlossen, sieben Prozent der Fläche der DDR als Nationalpark oder Biosphärenreservat unter Naturschutz zu stellen.

In das Jahr 1992 fallen zwei wichtige Weichenstellungen, die auch heute noch für den Waldnaturschutz von großer Bedeutung sind. Hierbei handelt es sich zum einen um das auf der Konferenz über Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro verabschiedete Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD) und zum anderen um die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) zur Errichtung des europäischen Schutzgebietssystems „Natura 2000“.

Natura 2000 stärkte den Stellenwert von Naturschutzbelangen in der Raum- und Landnutzung und damit auch im Wald. Unter dem Druck eines Vertragsverletzungsverfahrens der EU Kommission arbeiten derzeit viele deutsche Bundesländer intensiv daran, die FFH-Gebiete naturschutzrechtlich zu sichern und die Erhaltungsmaßnahmen festzulegen. Als Umsetzungsschritt der CBD war zudem die Nationale Strategie der Bundesregierung zur Erhaltung der biologischen Vielfalt (NBS; BMU

2007) eine wichtige Wegmarke für den deutschen Waldnaturschutz. So haben die konkreten Zielmargen der NBS für Wälder mit natürlicher Entwicklung (NWE) von 5 % der Waldfläche bzw. 10 % des öffentlichen Waldes eine bis heute anhaltende Debatte ausgelöst.

1.2.3 Wertvorstellungen und Ziele des Waldnaturschutzes

Die Wertvorstellungen und Ziele des Naturschutzes haben sich im Laufe der Zeit wesentlich verändert. Dieser Wandel wird an den gesetzlich formulierten Zielen des Naturschutzes deutlich. Nach dem Reichsnaturschutzgesetz 1935 diente Naturschutz „... *dem Schutze und der Pflege der heimatischen Natur in all ihren Erscheinungen ... wegen ihrer Seltenheit, Schönheit, Eigenart oder wegen ihrer wissenschaftlichen, heimatischen, forst- oder jagdlichen Bedeutung ...*“. Naturschutz wurde damals also nicht in erster Linie Nützlichkeitsabwägungen unterworfen. Das Bundesnaturschutzgesetz von 1976 ist hingegen stärker am Gebrauchswert der Natur (Eser & Potthast 1999) ausgerichtet. Hier werden als Schutzgüter zuerst die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter genannt, gefolgt von der Pflanzen- und Tierwelt sowie der Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft „... *als Lebensgrundlage für den Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung...*“. In seiner aktuellen Fassung von 2009 betont das Bundesnaturschutzgesetz wiederum den Eigenwert (Eser & Potthast ebd. 1999) von Natur und Landschaft. Mit diesem grundlegenden Wandel der Wertvorstellungen ging auch eine Veränderung der Zielsetzungen des Waldnaturschutzes einher. War es lange Zeit undenkbar, die forstliche Nutzung auf größeren Flächen aufzugeben, so sind heute bereits mehr als 200.000 Hektar Wald in Deutschland sich selbst überlassen (Engel et al. 2016).

Vielfach ist kritisiert worden, dass der Naturschutz kein allgemein akzeptiertes und verbindliches Zielsystem besitzt (Uekoetter 2003, Kapos et al. 2008). Insbesondere in Mitteleuropa bewegt sich der Naturschutz in einem ausgesprochen weiten Feld zwischen Kulturlandschaftsschutz auf der einen Seite und der Erhaltung bzw. Wiederherstellung natürlicher Lebensräume auf der anderen Seite. Diese Bandbreite führt zu einer hohen Komplexität und nicht selten zu internen Zielkonflikten. Die Komplexität der Naturschutzziele ist auch darauf zurückzuführen, dass unterschiedliche Ursachen für die Gefährdung der biologischen Vielfalt im Wald verantwortlich sind:

- die vollständige Vernichtung der Urwälder durch Rodung oder Umwandlung
- die Aufgabe kulturhistorischer Waldnutzungsformen
- die derzeit schon wirkenden (Aufhebung natürlicher Ausbreitungsgrenzen von Arten, Stoffeinträge und Eutrophierung, Entwässerung) und weiter zu erwartenden (insbesondere Klimawandel) anthropogenen Umweltveränderungen

Auf diese Gefährdungsursachen gehen wiederum die unterschiedlichen Naturschutzleitbilder einer natürlichen und einer kulturhistorischen Waldlandschaft zurück. Angesichts des Klimawandels wird deren Gültigkeit heute zunehmend wieder in Frage gestellt (Ott et al. 2010) und damit die Festlegung langfristig verbindlicher Ziele weiter erschwert.

Bei aller Komplexität und z. T. auch Widersprüchlichkeit ist dennoch festzustellen, dass mit Natura 2000 und der NBS mittlerweile recht konkrete und verbindliche Rahmenkonzepte für den Naturschutz existieren, die auch für den Wald differenzierte Ziele vor allem im Arten-

und Lebensraumschutz setzen. Angefangen vom Naturdenkmalschutz über die ersten Schutzgebietssysteme und einem Naturschutz unter Nützlichkeitsvorbehalt hat sich demnach ein umfassendes Zielsystem herausgebildet, das von der natürlichen Waldentwicklung bis zu kulturhistorischen Bewirtschaftungsformen reicht. Sowohl die Integration von Naturschutzzielen in die Bewirtschaftung als auch die Segregation in Form von Vorrangflächen werden als berechnigte Naturschutzstrategien anerkannt (Schmidt 1997, Winkel 2008, Spellmann 2013).

1.3 Verhältnis zwischen Naturschutz und Forstwirtschaft

Das Verhältnis von Naturschutz und Forstwirtschaft erklärt sich auch aus einem unterschiedlichen Selbstverständnis. Während die Forstwirtschaft mit ihrem Anspruch einer nachhaltigen Waldnutzung seit langem ein identitätsstiftendes Grundprinzip besitzt (Glück 1987, Hölzl 2010), stellt sich der Naturschutz als eine heterogene, zuweilen auch zerstrittene Bewegung dar, die eine kritische Grundhaltung zu ihren eigenen Erfolgen hat (Uekötter 2003). Zwar wurden und werden auch innerhalb der Forstwirtschaft Richtungsfragen kontrovers diskutiert, aber sie hat bisher ihre Identität und Geschlossenheit nach außen weitgehend bewahrt.

Es ist deutlich geworden, dass sich Belange des Naturschutzes zu einem gesellschaftlichen Anliegen entwickelt haben, das auch vor dem Wald keinen Halt macht und die Ausrichtung der Forstwirtschaft substantiell verändert. Da eine dauerhafte Aufgabe der forstlichen Nutzung unzweifelhaft den Vorrang des Naturschutzes ausdrückt, lassen sich dessen Bedeutung und Erfolge im Wald anhand der NWE-Flächenentwicklung nachvollziehbar quantifizieren (Abb. 1).

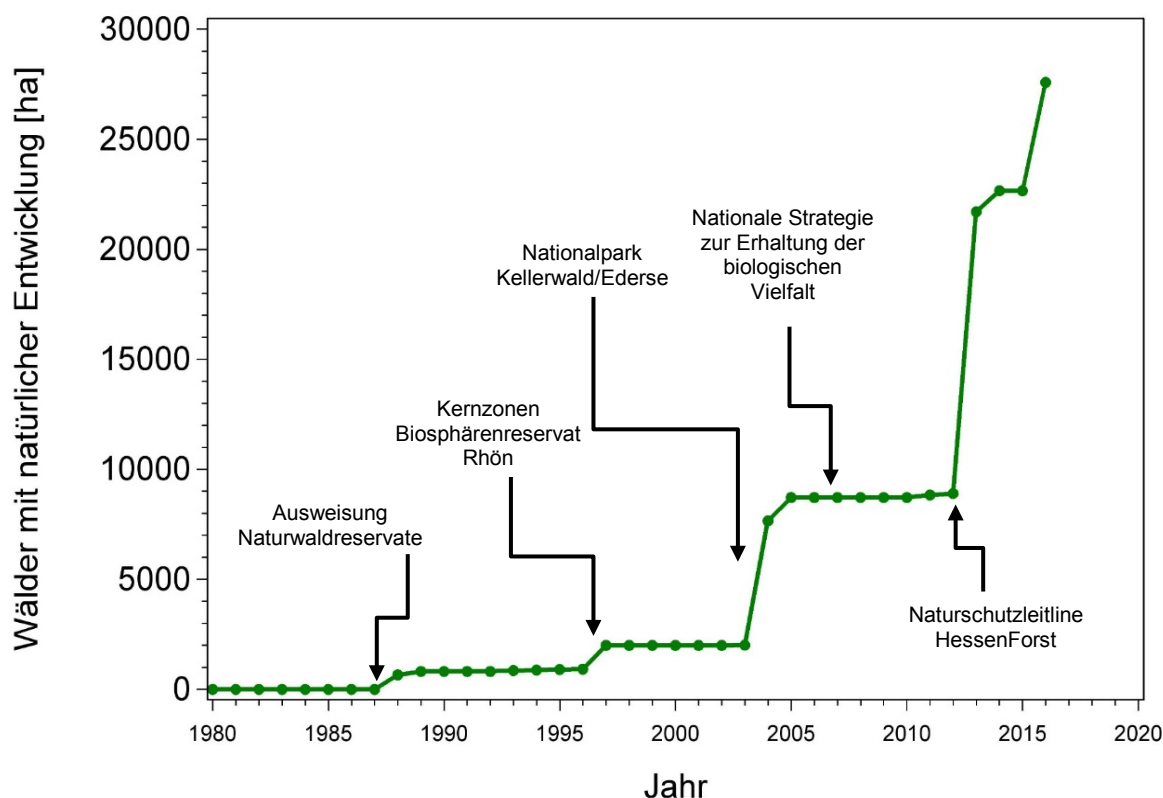


Abb. 1: Entwicklung der Fläche von Wäldern mit natürlicher Entwicklung im Land Hessen

(Datenquelle: Engel et al. 2016, eigene Erhebung).

Die Naturverbundenheit gehört zum Selbstverständnis der meisten Forstleute. Schon bevor sich eine Naturschutzbewegung etablierte, setzte sich die Forstwirtschaft im 19. Jahrhundert mit Naturschutzbelangen im Wald auseinander. Insbesondere der Schutz alter Bäume wurde bereits frühzeitig in der forstlichen Fachliteratur diskutiert (Mölder et al. 2017). An dem Umgang mit alten Bäumen schieden sich die Weltanschauungen rationeller Naturnutzer und romantischer Naturbewahrer. Auch die Einrichtung nutzungsfreier Waldgebiete wurde von Forstleuten umgesetzt und reicht bis in das 19te Jahrhundert zurück (Bücking 1997). Dabei galt es, innerhalb der Forstwirtschaft erhebliche Widerstände zu überwinden. Die Aufgabe der Holznutzung wurde mehrheitlich abgelehnt, weil der Eigenwert des Prozessschutzes und die fachliche Notwendigkeit bezweifelt, eine Missachtung der Leistung einer Generationen übergreifenden Waldpflege und –nutzung gesehen und ein wesentlicher Eingriff in das bisher alleinige Verfügungsrechts über den Wald befürchtet wurden. Diese Motive werden bis heute von denjenigen Forstleuten vorgetragen, die eher eine Abwehrhaltung gegenüber einer stärkeren Einflussnahme des Naturschutzes auf die Waldbewirtschaftung einnehmen.

Im Laufe der 1980er-Jahre setzte sich allerdings in der Forstwirtschaft vermehrt eine kooperative Position zum Naturschutz durch (vgl. Ammer et al. 1989, Otto 1991). Sie fand Eingang in eine neue Generation naturnah ausgerichteter Waldbauprogramme der deutschen Landesforstbetriebe, die nahezu synchron Anfang der 1990er-Jahre verabschiedet wurden. Naturnahe Waldwirtschaft stellt in diesen recht ähnlichen Programmen den Lösungsweg sowohl für die Probleme der schlagweisen Reinbestandswirtschaft als auch des Naturschutzes dar. Wichtigste Motive für die Verabschiedung der Programme war die Sorge um die Stabilität und Vitalität der Wälder angesichts großer Schäden durch Emissionen, Stürme und Insektenfraß (Borras et al. 2016) sowie die Einsicht, dass eine verstärkte Berücksichtigung von Naturschutzbelangen unabdingbar geworden war. Aus den Programmen erwuchsen die ersten eigenen Waldnaturschutzkonzepte. Zwar wurden die naturnahen Waldbauprogramme im Laufe der Zeit an die Entwicklungen im Naturschutz, die sich aus der FFH-Richtlinie und der NBS ergaben, angepasst. In ihrem Kern sind sie jedoch bis heute unverändert geblieben. Trotz dieser Programme stehen Forstwirtschaft und Naturschutz allerdings nach wie vor in Konkurrenz zueinander um Zuständigkeiten in der Fläche und die Festsetzung von Zielen und Maßnahmen.

1.4 Fragestellungen des Forschungsvorhabens

Der Naturschutz im Wald hat sich in den letzten Jahrzehnten signifikant weiterentwickelt und dabei deutlich an Bedeutung und Komplexität gewonnen. Die Bewertung des bisher Erreichten ist allerdings zwischen Forstwirtschaft und Naturschutz umstritten. Dies gilt insbesondere für den Naturschutz in den Landeswäldern. Mit dem von 2014 bis 2017 durchgeführten Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FuE) „Naturschutz im Landeswald – Konzepte, Umsetzung und Perspektiven“ soll diese Situation näher beleuchtet werden. Ausgehend von einer rechtlichen Erörterung der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes werden die naturschutzfachlich relevanten Konzepte der deutschen Landesforstbetriebe sowie die Steuerung und Umsetzung des Naturschutzes untersucht und die folgenden übergeordneten Fragen bearbeitet:

1. Wie ist die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswalds in Bezug auf den Naturschutz im

Wald aus rechtswissenschaftlicher Perspektive zu bewerten?

2. Welche Naturschutzziele werden im Rahmen einer nachhaltigen, multifunktionalen Bewirtschaftung von Landeswäldern verfolgt?
3. Auf welche Art und Weise finden diese Ziele Eingang in Planungs- und Umsetzungsprozesse? Haben die Ziele Einfluss auf die Organisation der Betriebe und Verwaltungen?
4. Wie werden Naturschutzvorgaben auf der operativen Ebene der Forstreviere wahrgenommen?

WissenschaftlerInnen der Professur für Forst- und Umweltpolitik der Universität Freiburg, der Nordwestdeutschen Forstlichen Versuchsanstalt, des European Forest Institute sowie ein Rechtswissenschaftler der Universität Frankfurt haben in enger Zusammenarbeit mit den für die Bewirtschaftung der Landeswälder zuständigen Forstbetrieben und Forstverwaltungen das FuE-Vorhaben durchgeführt. Neben einem deutschlandweiten Überblick wurden die Landesforstbetriebe der Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein vertieft untersucht.

1.5 Abgrenzungen und Ziele

Verantwortungsvoller Waldnaturschutz ist ein wesentliches Element einer multifunktionalen Forstwirtschaft. Dabei kommt neben dem segregativen Vorrang in unterschiedlichen Schutzgebieten der integrativen Umsetzung von Maßnahmen im Wirtschaftswald zentrale Bedeutung zu, um auf ganzer Fläche Naturschutzziele in den Wäldern zu erreichen. Der öffentliche Wald steht dabei besonders im Fokus: Integrative Ansätze zur Erreichung von Naturschutzzielen in den öffentlichen Wäldern sind Gegenstand kontroverser Diskussionen, die Fragen zu Konzepten und Umsetzungspraxis des Naturschutzes im Landeswald aufwerfen. Das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Naturschutz im Landeswald“ setzte sich genau mit diesen Fragen auseinander. Es wurde gemeinsam von Wissenschaftlern der Professur für Forst- und Umweltpolitik der Universität Freiburg bzw. des European Forest Institutes und der Nordwestdeutschen Forstlichen Versuchsanstalt bearbeitet. Zudem wurde ein Rechtswissenschaftler mit der Untersuchung der rechtlichen Grundlagen und der aktuellen Rechtsprechung zum Naturschutz in Landeswäldern beauftragt.

Gegenstand des Forschungsinteresses war der Naturschutz im Staatswald der Länder. Als grundsätzliche naturschutzfachliche Ziele ergeben sich auf der Grundlage des § 1 BNatSchG: die Sicherung der biologischen Vielfalt, die Sicherung des Naturhaushaltes und der Naturgüter sowie die Sicherung von Natur und Landschaft einschließlich der Erholung. Im Rahmen des Projektes wurde Naturschutz als jedes Handeln in Bezug auf die Erfüllung dieser Ziele verstanden. Die Handlungen lassen sich dabei sowohl fachlich (Frage nach den Maßnahmen: „womit sollen die Ziele erreicht werden?“) als auch strukturell (Frage nach der Organisation: „wie sollen die Ziele erreicht werden?“) beschreiben. Beide Fragestellungen standen im Fokus des Projektes, indem die verschiedenen Facetten des Waldnaturschutzes von der Konzeption bis zur Umsetzung analysiert wurden.

Das Forschungsvorhaben nahm in enger Kooperation mit den öffentlichen Forstbetrieben nicht nur eine wissenschaftliche Analyse des aktuellen Standes, sondern auch der Entwicklung des Waldnaturschutzes vor. Dabei kamen verschiedene wissenschaftliche Methoden zum Einsatz. Eine wesentliche Datengrundlage sowohl für die

naturschutzfachlichen Untersuchungen wie auch für die organisatorischen bzw. forstpolitikwissenschaftlichen Analysen stellten die Konzepte der Landesforstbetriebe seit etwa 1980 dar. Unter einem Konzept wird hier in Abgrenzung zu ähnlichen Begriffen wie Programmen, Strategien oder Ansätzen ein schriftliches, für den Betrieb verbindlich geltendes Dokument verstanden, welches als internes Regelwerk oder für die Allgemeinheit zugänglich veröffentlicht wurde. Während Konzepte im engeren Sinne naturschutzfachliche Ziele und Maßnahmen für den Betrieb darstellen; befassen sich Konzepte im weiteren Sinne mit der Umsetzung oder dem Monitoring von Naturschutz (zum Beispiel Handbücher zur Erstellung von Pflegeplänen, Anweisungen zur Inventur etc.).

Weitere zentrale Begriffe in diesem Bericht sind ‚integrativer (Wald-)Naturschutz‘ und ‚integrierte Waldbewirtschaftung‘. Obwohl inzwischen fest etabliert, bergen diese Begriffe Potenzial für Missverständnisse hinsichtlich der Frage was worin integriert wird. Die Wortwahl impliziert eine Integration der Bewirtschaftung in den Naturschutz. Der Verwendung der Begriffe in Literatur und Praxis – einschließlich in diesem Bericht – liegt jedoch das gegenteilige Verständnis zugrunde, also „integrativer Naturschutz“ als eine Integration von Naturschutzbelangen in die Waldbewirtschaftung.

Das hier vorgestellte Forschungsprojekt wurde vornehmlich in den fünf Bundesländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein umgesetzt, die stellvertretend für die gesamte Bundesrepublik untersucht wurden. Für einzelne Fragestellungen wurde die Untersuchung auf die Landeswälder aller Flächenbundesländer ausgedehnt. In allen untersuchten Ländern wird der eigene Wald entweder durch Landesbetriebe oder Anstalten öffentlichen Rechts betreut. Unabhängig von ihrer jeweiligen Rechtsform werden diese Betriebe im Folgenden einheitlich als Landesforstbetriebe bezeichnet. Neben der Rechtsform unterscheiden sich die Landesforstbetriebe auch in ihrem organisatorischen Aufbau, der damit einhergehenden Aufgabenwahrnehmung sowie in ihrer naturalen Ausstattung. In den beiden folgenden Übersichten werden wesentliche Merkmale der Betriebe vergleichend dargestellt. Dabei geht Tabelle 1 vergleichend auf wesentliche organisatorische Parameter der untersuchten Betriebe ein. Tabelle 2 ergänzt diese Informationen um einige naturschutzrelevante Größen. Die Felder der Tabelle mit den Angaben für die Schwerpunktländer des Forschungsprojektes sind farbig hinterlegt.

Tab. 1: Organisatorische Merkmale der untersuchten Landesforstbetriebe (siehe

Literaturverzeichnis für Quellen)

Übersicht zu den untersuchten Landesforstbetrieben					
Flächenland	Betrieb	Rechtsform	Landeswaldfläche	Anteil am Wald im Land	Organisation
Baden-Württemberg (BW)	ForstBW	Landesbetrieb	324.000 ha	23,6 %	Einheitsforstverwaltung: 46 untere Forstbehörden bei Landratsämtern/Stadtkreisen**
Bayern (BY)	Bayerische Staatsforsten	Anstalt ö.R.	778.000 ha	29,8 %	41 Forstbetriebe, 370 Reviere
Brandenburg (BB)	Landesbetrieb Forst Brandenburg	Landesbetrieb	286.000 ha*	38,3 %*	14 Landeswaldoberförstereien, 160 Reviere
Hessen (HE)	Hessen-Forst	Landesbetrieb	342.000 ha	38,2 %	Einheitsforstverwaltung: 41 Forstämter, 430 Reviere
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	Landesforst Mecklenburg-Vorpommern	Anstalt ö.R.	230.000 ha	41,2 %	Einheitsforstverwaltung: 29 Forstämter, 191 Reviere**
Niedersachsen (NI)	Niedersächsische Landesforsten	Anstalt ö.R.	336.000 ha	27,9 %	24 Forstämter, 240 Reviere
Nordrhein-Westfalen (NW)	Landesbetrieb Wald und Holz NRW	Landesbetrieb	120.000 ha	13,2 %	Einheitsforstverwaltung: 14 Regionalforstämter, ? Forstbetriebsbezirke (ca. 300)
Rheinland-Pfalz (RP)	Landesforsten Rheinland-Pfalz	Landesbetrieb	215.000 ha	25,6 %	Einheitsforstverwaltung: 44 Forstämter, 335 staatl. Forstreviere**
Saarland (SL)	SaarForst Landesbetrieb	Landesbetrieb	49.000 ha	47,7 %	keine Forstämter, 33 Reviere**
Sachsen (SN)	Staatsbetrieb Sachsenforst	Landesbetrieb	205.000 ha	38,5 %	12 Forstbezirke, 107 Staatswaldreviere
Sachsen-Anhalt (ST)	Landesforst-betrieb Sachsen-Anhalt	Landesbetrieb	140.000 ha	26,3 %	5 Forstbetriebe, 49 Reviere**
Schleswig-Holstein (SH)	Schleswig-Holsteinische Landesforsten	Anstalt ö.R.	54.000 ha	31,0 %	keine Forstämter, 30 Reviere
Thüringen (TH)	ThüringenForst	Anstalt ö.R.	204.000 ha	37,1 %	Einheitsforstverwaltung: 24 Forstämter, 279 Reviere
Quellen:			BWI III (*BB: nach JB 2014)	BWI III (*BB: nach JB 2014)	nach letztem Jahresbericht wenn ohne Information: Website**

Tab. 2: Naturschutzrelevante Kennwerte zu den untersuchten Landesforstbetrieben (siehe

Literaturverzeichnis für Quellen)

Naturschutzrelevante Kennzahlen zu den untersuchten Landesforstbetrieben					
Betrieb	Häufigste Baumarten	Vorrat (m ³ /ha)	Naturnähe der Bestockung des Hauptbestandes	Naturnähe der Jungbestockung	Totholz ab 10 cm stehend, liegend (m ³ /ha)
ForstBW	Fi 32% Bu 24% ELh 10%	344	sehr natumah 22% natumah 34%	sehr natumah 33% natumah 38%	st.: 4,7 m ³ /ha lieg.: 18,4 m ³ /ha
Bayerische Staatsforsten	Fi 43% Bu 19% Kie 13%	353	sehr natumah 18% natumah 40%	sehr natumah 23% natumah 47%	st.: 10,9 m ³ /ha lieg.: 14,5 m ³ /ha
Landesbetrieb Forst Brandenburg	Kie 61% Ei 10% WLh 12%*	297*	sehr natumah 13% natumah 9%*	sehr natumah 21% natumah 14%*	st.: 3,4 m ³ /ha lieg.: 6,9 m ³ /ha*
Hessen-Forst	Bu 34% Fi 21% Ei/Kie 10%	329	sehr natumah 27% natumah 20%	sehr natumah 55% natumah 14%	st.: 3,2 m ³ /ha lieg.: 15,9 m ³ /ha
Landesforst Mecklenburg-Vorpommern	Kie 41% Bu 16% WLh 17%	321	sehr natumah 13% natumah 14%	sehr natumah 26% natumah 17%	st.: 4,5 m ³ /ha lieg.: 9,3 m ³ /ha
Niedersächsische Landesforsten	Fi 25% Bu 21% Kie 18%	304	sehr natumah 17% natumah 18%	sehr natumah 36% natumah 20%	st.: 7,7 m ³ /ha lieg.: 14,0 m ³ /ha
Landesbetrieb Wald und Holz NRW	Bu 27% Fi 26% Ei 17%	293	sehr natumah 19% natumah 28%	sehr natumah 30% natumah 30%	st.: 4,2m ³ /ha lieg.: 12,5 m ³ /ha
Landesforsten Rheinland-Pfalz	Bu 29% Fi 17% Kie 14%	303	sehr natumah 21% natumah 26%	sehr natumah 42% natumah 20%	st.: 5,7 m ³ /ha lieg.: 13,6 m ³ /ha
SaarForst Landesbetrieb	Bu 22% Ei 21% Fi 13%	302	sehr natumah 16% natumah 26%	sehr natumah 41% natumah 29%	st.: 5,9 m ³ /ha lieg.: 12,1 m ³ /ha
Staatsbetrieb Sachsenforst	Fi 51% Kie 17% WLh 11%	338	sehr natumah 11% natumah 20%	sehr natumah 23% natumah 27%	st.: 2,4 m ³ /ha lieg.: 7,8 m ³ /ha
Landesforst-betrieb Sachsen-Anhalt	Kie 30% Fi 20% Ei 16%	305	sehr natumah 16% natumah 16%	sehr natumah 21% natumah 30%	st.: 9,0 m ³ /ha lieg.: 13,3 m ³ /ha
Schleswig-Holsteinische Landesforsten	Bu 21% Fi 18% Ei 15%	330	sehr natumah 16% natumah 17%	sehr natumah 23% natumah 18%	st.: 2,0 m ³ /ha lieg.: 6,9 m ³ /ha
ThüringenForst	Fi 43% Bu 22% Kie 10%	349	sehr natumah 19% natumah 17%	sehr natumah 39% natumah 26%	st.: 5,1 m ³ /ha lieg.: 10,0 m ³ /ha

Quelle: BWL III (*BB mit Berlin)

Die Projektergebnisse stellen den aktuellen (2016) Stand (Konzepte und Umsetzungspraxis, Rechtslage und Rechtsprechung) des integrativen Naturschutzes in den Landeswäldern mit wissenschaftlichen Methoden dar. Damit wird eine wichtige

Wissensbasis für die künftige Gestaltung des integrativen Naturschutzes in den Landeswäldern geliefert.

1.6 Kurzdarstellung der Arbeitspakete

Teilprojekt a: „Berücksichtigung naturschutzfachlicher Aspekte in den Konzepten der Landesforstbetriebe in Deutschland – Analyse der Entwicklung, Konkretisierung, Umsetzung und Kontrolle“ (Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt, Petereit / Meyer / Spellmann)

Folgende Fragen sollten im Rahmen des Teilprojektes beantwortet werden:

1. Welche Zielelemente charakterisieren die heutigen Waldnaturschutzkonzepte und welche Entwicklung haben sie seit den 1980er-Jahren genommen?
2. Mit welchen Maßnahmen sollen die Ziele erreicht werden?
3. Auf welchen Monitoringkonzepten basieren die naturschutzfachlichen Zustandsanalysen und Erfolgskontrollen?
4. Welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten bestehen zwischen den Konzepten der ausgewählten Landesforstbetriebe?
5. Wie wirksam waren nach den zugänglichen Informationen die bisherigen Konzepte?

Zur Untersuchung der in den Landeswäldern verfolgten naturschutzfachlichen Ziele und Maßnahmen wurden die aktuell verbindlichen Waldbau- und Naturschutzkonzepte zunächst nach übergreifend regelnden Dachkonzepten und maßnahmenspezifischen Unterkonzepten erfasst, und anschließend über eine qualitative Inhaltsanalyse ausgewertet. Für die Bundesländer Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein wurden unter Nutzung der dargestellten Methodik auch Ziele und Maßnahmen älterer Konzepte (seit 1980) ermittelt. Mit dieser Entwicklungsanalyse ließ sich die Veränderung der Bedeutung wesentlicher naturschutzrelevanter Ziele und Maßnahmen in den genannten Landesforstbetrieben nachzuvollziehen. Darüber hinaus wurden ihre Konzepte unter Hinzunahme der Anweisungen zur Forsteinrichtung auf Hinweise zu naturschutzrelevanten Monitoringverfahren untersucht. In einem letzten Arbeitsschritt wurde versucht konkrete Erfolge im Waldnaturschutz über die in der Regel jährlich erscheinenden Ergebnisberichte der fünf Landesforstbetriebe abzuleiten. Dabei konnten naturschutzrelevante Entwicklungen vor allem exemplarisch aufgezeigt werden.

Die Untersuchungen wurden zwischen 2015 und 2017 durchgeführt.

Teilprojekt b: „Steuerung des Waldnaturschutzes auf der Organisationsebene – sozialwissenschaftliche Analyse“ (Forst- und Umweltpolitik, Universität Freiburg, Borrass / Winkel)

In diesem Teilvorhaben wurde 2015 und 2016 eine vergleichende Untersuchung der Ziele, Konzeptionen und Umsetzungen von Waldnaturschutz auf Leitungsebenen in Betrieben und Verwaltungen durchgeführt. In Abgrenzung zum Teilprojekt a lag der Fokus hier auf den administrativen und politischen Prozessen und Faktoren, die die Erstellung und Umsetzung einzelner Programme beeinflussen. Durch den Vergleich der Ansätze in fünf Bundesländern sollten folgende Fragestellungen beantwortet werden:

1. Wie sind landespezifische Naturschutzkonzepte entstanden und wie entwickeln sie sich weiter?

2. Wie erfolgt ihre Umsetzung in den Organisationsabläufen/-praktiken auf Leitungsebene?

Dabei wurde ein Zeitraum von 10-15 Jahren erfasst und erklärt. Die Ergebnisse zeigen sowohl Schlüsselfaktoren für die Entstehung, Entwicklung und Umsetzung von Waldnaturschutzkonzeptionen auf der Landes-/Betriebsebene auf, wie sie auch Hinweise geben zur länderspezifischen Genese solcher Konzepte über die Zeit.

Teilprojekt c: „Umsetzung des Waldnaturschutzes auf der operativen Ebene – sozialwissenschaftliche Analyse“ (Forst- und Umweltpolitik, Universität Freiburg, Maier / Winkel)

Dieses Teilprojekt zielte auf die operative Ebene der öffentlichen Forstbetriebe ab. Im Fokus stand das alltägliche naturschutzbezogene Handeln von Forstpraktikern im Kontext des gegebenen Steuerungsinstrumentariums. Dabei waren einerseits die durch diese Akteure wahrgenommenen naturschutzfachlichen Anforderungen und deren Interpretation von Interesse, und andererseits die sich daraus ableitenden konkreten Handlungen im Wald. Das Teilprojekt basiert auf qualitativen und quantitativen empirischen Daten. Zunächst wurden 30 semistrukturierte, qualitative Interviews mit Revierleitern in fünf Bundesländern geführt (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein). Darauf aufbauend wurde eine quantitative repräsentative Onlinebefragung entwickelt, die allen Revierleitern in den genannten Ländern offen stand. Sie diente dazu, Ergebnisse der Interviews auf ihre Repräsentativität zu überprüfen. Beide Erhebungen fanden in den Jahren 2014 bis 2016 statt. Folgende Fragen standen dabei im Mittelpunkt:

1. Wie wird integrativer Waldnaturschutz von Revierleitern wahrgenommen und wie sehen sie ihre eigene Rolle in der Umsetzung bestehender Vorgaben?

2. Inwieweit beeinflussen persönliche, kontextuelle, organisationsbedingte oder politische Faktoren sowie externe Akteure Entscheidungen bezüglich Waldnaturschutz auf der Revierebene?

3. Welche Schlussfolgerungen können insgesamt für die Umsetzung von integrativem Waldnaturschutz in bewirtschafteten Wäldern gezogen werden?

Im Ergebnis liefert dieses Teilprojekt ein fundiertes Bild der Umsetzung von Maßnahmen des integrativen Naturschutzes im Landeswald aus Sicht der handelnden Forstpraktiker einschließlich fördernder und hemmender Faktoren.

Teilprojekt d: Rechtsgutachten (Rehbinder)

Ziel des Teilprojekts war es, die rechtliche Bedeutung der besonderen Gemeinwohlverpflichtung im Landeswald für die Ziele des Naturschutzes zu analysieren und zu bewerten. Zu diesem Zweck erfolgte zunächst eine umfassende Bestandsaufnahme der einschlägigen Regelungen auf der Ebene des Verfassungsrechts, der Landeswaldgesetze und der untergesetzlichen Regelwerke. Sodann wurden die Interpretationen der Gemeinwohlverpflichtung durch die Rechtsprechung, die Verwaltungspraxis und das Schrifttum systematisch dargestellt und im Hinblick auf ihren Beitrag zu Erreichung der Ziele des Naturschutzes kritisch bewertet..

Das Teilprojekt wurde im Wesentlichen im Jahre 2016 abgeschlossen und im Jahre 2017 zum Teil ergänzt und aktualisiert.

2 Methoden und Projektaufbau

Das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Naturschutz im Landeswald“ basierte auf den vier Teilprojekten Naturschutz und Waldbaukonzepte, Steuerung Naturschutz auf Leitungsebene, Umsetzung Naturschutz auf operativer Ebene und Rechtsgutachten Naturschutz im Staatswald. Diese Teilprojekte wurden in vier Phasen bearbeitet und umgesetzt (vergleiche Abbildung 2).

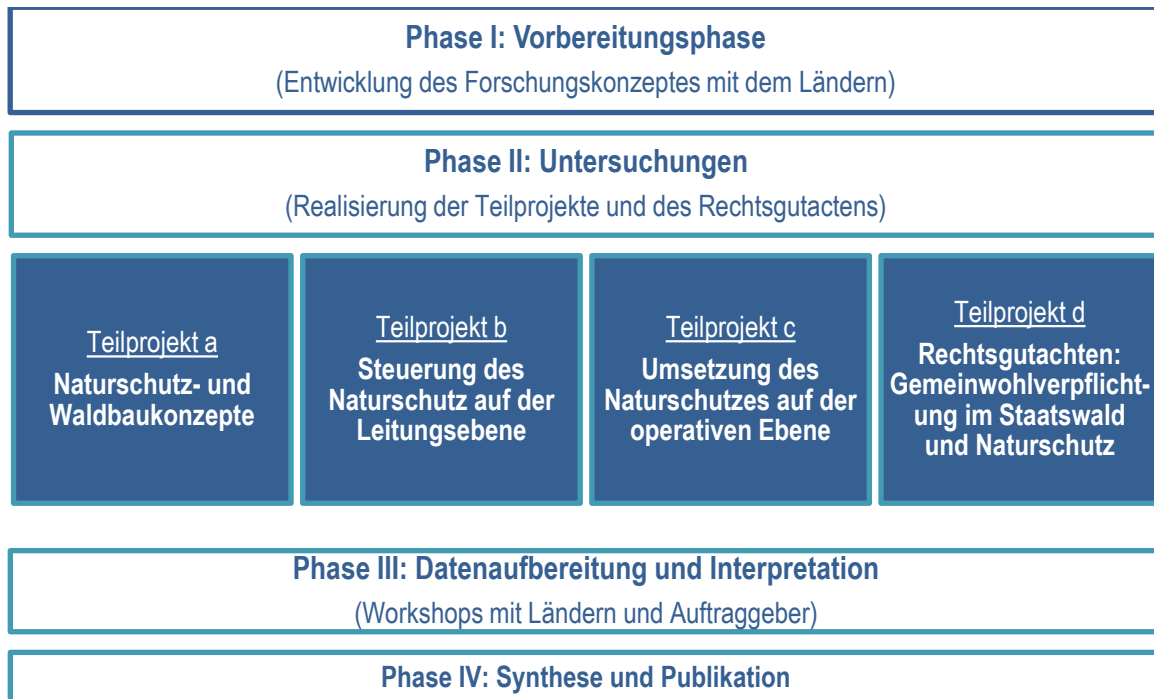


Abb. 2: Projektstruktur und Projektaufbau.

In Phase I fiel die Vorbereitung des Vorhabens und des Forschungskonzeptes, das in einem transdisziplinär ausgerichteten Prozess entwickelt wurde. Dieser Prozess sollte Möglichkeiten schaffen Erfahrungen und Wissen aus den einzelnen Bundesländern aufzunehmen und in die Entwicklung des Forschungskonzeptes zu integrieren. Auf einem Expertenworkshop mit Vertretern von Landesforstbetrieben sowie Naturschutzverwaltungen wurde eine Skizze des Projektes präsentiert und intensiv diskutiert. Die Ergebnisse dieses Workshops, der am 7. und 8. April 2014 stattfand, beeinflussten das Konzept des Vorhabens wesentlich. Unter anderem führten sie zur Aufnahme einer repräsentativen quantitativen Befragung im Teilprojekt c. Auch wurde im Vorlauf der Datenerhebung ein weiteres vorbereitendes Treffen (22. September 2014) durchgeführt.

In Phase II erfolgte die Dokumentation und Analyse der relevanten Waldnaturschutzkonzepte aller Bundesländer sowie eine vertiefende Analyse der fünf Landesforstbetriebe, die nach naturräumlichen, sozio-ökonomischen und organisatorischen Kriterien ausgewählt wurden und, wie Tabellen 1 und 2 zeigen, die Bandbreite der organisatorischen und naturschutzfachlichen Aspekte abdecken. Das Interesse des jeweiligen Landes am Vorhaben und seine Bereitschaft, das Vorhaben aktiv zu unterstützen waren wesentliche Voraussetzungen für die Beteiligung an dem Vorhaben.

Phase II war in vier Teilprojekte untergliedert, deren Ergebnisse in den Kapiteln 3 bis 6 vorgestellt werden.

Die Teilprojekte erschlossen das Themenfeld Naturschutz im Wald aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Blickwinkeln. Diese methodische Vielfalt ermöglichte es die verschiedenen Aspekte des Naturschutzes in Landeswäldern thematisch aufzuarbeiten. So wurden die Methoden zwischen den Arbeitspaketen bewusst am jeweiligen Thema ausgerichtet und so gewählt, dass Naturschutz im Wald möglichst umfassend dargestellt werden konnte. Die methodischen Ansätze der einzelnen Arbeitspakete werden in den jeweiligen Unterkapiteln skizziert.

Phase III diente der Analyse und Interpretation der Daten. Die Interpretation wurde unter anderem im Rahmen eines Workshops mit den eingehender analysierten Ländern rückgekoppelt. Die Ergebnisse wurden hierzu zwischen den Betrieben und Verwaltungen der Partnerländer und den Forschungspartnern diskutiert und gemeinsam ein Bild zu den gewonnenen wissenschaftlichen Daten erarbeitet. Zu diesem Zweck wurde ein Ergebnisworkshop mit den ausgewählten Bundesländern am 21. Januar 2016 abgehalten.

In Phase IV erfolgte die Publikation und Diskussion der Ergebnisse in Form von Veröffentlichungen und auf einem Kolloquium (2. März 2017) mit eingeladenen und interessierten Akteuren. Die erhobenen Daten wurden dahingehend anonymisiert, dass keine Rückschlüsse auf einzelne Personen möglich sind.

3 Gemeinwohlverpflichtung im Staatswald und Naturschutz

Eckard Reh binder

3.1 Einleitung

Das Bundeswaldgesetz (BWaldG) unterscheidet zwischen den Waldeigentumsarten Staatswald, Körperschaftswald und Privatwald (§ 3 Abs. 1 BWaldG), enthält aber keine Sonderregelungen für den Staatswald. Insbesondere die zentralen Regelungen des Gesetzes über die Walderhaltung, die Erstaufforstung und die Bewirtschaftung gelten für alle Waldeigentumsarten gleichermaßen. Dagegen ist in den Landeswaldgesetzen – überwiegend ausdrücklich, zu einem geringen Teil jedenfalls in der Sache – eine besondere Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes (genauer: des Staates oder einer Anstalt des öffentlichen Rechts, die den Wald bewirtschaftet) niedergelegt. Vielfach wird diese Verpflichtung in den Landeswaldgesetzen in gewisser Hinsicht durch besondere Maßgaben konkretisiert. Vor dem Hintergrund eines zumindest potenziellen Konflikts zwischen den im BWaldG vorgegebenen Waldfunktionen – der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion – einerseits und des zunehmenden Nutzungsdrucks auf den Wald andererseits stellt sich die Frage, ob und inwieweit die besondere Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes in dem Sinne zu verstehen ist, dass die Belange des Naturschutzes als wichtiger Aspekt der Schutzfunktion besonders zu gewichten sind.

Die Untersuchung verortet zunächst die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes in der allgemeinen juristischen Gemeinwohldiskussion, stellt die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen dar und beleuchtet die politischen Diskurse über die Forstreformen, in deren Mittelpunkt die Ausrichtung des Staatswaldes stand. Auf dieser Grundlage analysiert und bewertet sie eingehend die Gemeinwohlklauseln der einzelnen Landeswaldgesetze und deren Konkretisierung durch untergesetzliche Regelwerke. Sodann werden die Beiträge der Rechtsprechung und vor allem des Schrifttums zur Auslegung der Gemeinwohlklauseln und zur Lösung von Konflikten erörtert, die bei der Anwendung des Gesetzes und der Regelwerke auftreten. Im Einzelnen geht es dabei um das Begriffsverständnis des walddrechtlichen Gemeinwohls, die Identifizierung und Bedeutung der einzelnen Gemeinwohlbelange, die Auslegung der „Besonderheit“ der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes und den Umgang mit Konflikten zwischen den einzelnen Waldfunktionen, insbesondere die Bestimmung des Gewichts des Naturschutzes. Ferner wird die Rolle des Naturschutzrechts im Rahmen der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes diskutiert. Schließlich wird der Status des Staatswaldes im Wettbewerbs- und Beihilferecht beleuchtet. Eine zusammenfassende Bewertung der Ergebnisse, die insbesondere ungelöste Rechtsfragen, Lücken und Regelungsdefizite herausarbeitet und einen bestehenden Regelungsbedarf identifiziert, schließt die Untersuchung ab.

3.2 Allgemeine Gemeinwohlkonzepte in der Rechtswissenschaft

Das Gemeinwohl (oder Wohl der Allgemeinheit) als normativer Begriff stellt einen Ordnungsrahmen für politisches und gesellschaftliches Handeln und ein Bewertungskriterium für die Gestaltung der Gesellschaft dar. Der Gemeinwohlgedanke ist in erster Linie Gegenstand der politischen Philosophie und der Sozialethik, findet sich aber auch in anderen Rechts- und Sozialwissenschaften. Abstrakt lässt sich das Gemeinwohl als „gute Ordnung der Gesellschaft“ (oder des Gemeinwesens) oder „gutes Leben“

definieren. Synonyme, teilweise auch weitere Begriffe sind der Begriff des „öffentlichen Interesses“, der in der Rechtswissenschaft gebräuchlich ist, und die Begriffe „soziale Wohlfahrt“ und „öffentliches Gut“ in den Wirtschaftswissenschaften.

In der Rechtswissenschaft (allgemeine Staatslehre und Verfassungsrecht) gibt es eine intensive und differenzierte Diskussion über das „Gemeinwohl“¹. Dieses stellt nach vielfach vertretener Auffassung ein Bündel übergeordneter, offen formulierter Grundwerte dar, die den obersten Staatszweck bezeichnen und den Staat legitimieren. Das Gemeinwohl wird zum Teil als ein objektiver vorkonstitutioneller Ordnungsrahmen angesehen, überwiegend aber aus der Verfassung abgeleitet. Umstritten ist auch, ob es sich dabei um überindividuelle Werte handelt oder ob das Gemeinwohl letztlich auf Individuen bezogen ist.² Solche, den guten Zustand des Gemeinwesens und seiner Bürger konstituierende Werte sind etwa Freiheit, Gleichheit, Rechtssicherheit, Wohlstand, soziale Gerechtigkeit, Umweltschutz, Gesundheitsschutz, Sicherheit und Frieden. Abstraktere Formulierungen beschränken sich auf Rechtssicherheit, Legitimität (im Sinne guter Politik und Gerechtigkeit) und Zweckmäßigkeit (im Sinne von Effizienz und Sachgerechtigkeit).³

Unterhalb der Hierarchieebene des obersten Staatszwecks oder der Legitimation des Staates stehen die konkreteren „Gemeinwohlbelange“, die meist als „öffentliche Interessen“ sowie als Staatsziele bezeichnet werden.⁴ Diese werden von der Gesetzgebung bestimmt und sind in einer Vielzahl von öffentlich-rechtlichen Gesetzen niedergelegt. Auch Gemeinwohlklauseln in Gesetzen gehören zu diesem Typus öffentlicher Interessen. Die öffentlichen Interessen beziehen sich zum einen auf die Schaffung und Erhaltung von öffentlichen Gütern,⁵ z. B. Gerichtswesen, Bildungseinrichtungen, Gesundheitswesen und Verkehrsinfrastruktur. Zum anderen geht es um die Durchsetzung materieller Werte einer guten Ordnung des Gemeinwesens, die zum Teil mit den oben genannten allgemeinen Werten deckungsgleich sind, zum Teil diese konkretisieren oder ergänzen.

Der Begriff des öffentlichen Interesses bzw. des Gemeinwohls wird oft in deutlicher Gegenüberstellung zu den privaten Interessen verwendet. Dabei erfolgt die Berufung auf das öffentliche Interesse bzw. das Gemeinwohl vielfach zur Abwehr von Gruppeninteressen.⁶ Insofern berührt sich die juristische Diskussion mit den

¹ Vgl. etwa von Arnim 1977, S. 5 ff., 22 ff., 35 ff.; ders. 1984, S. 124 ff.; ders. in: von Arnim & Sommermann 2004, S. 63, 67 ff.; Isensee, in: Isensee & Kirchhof 2006, § 71; Sommermann 1997, S. 199 ff.; Hofmann in: Münkler & Fischer 2002, S. 27 ff.; Schuppert 2003, S. 215 ff.; ders. in: Memmler & Ruppert 2006, S. 25 ff.; Anderheiden 2006, S. 49 ff.; Gas 2012, S. 121 ff.; Zippelius 2010, § 26 V (S. 197 ff.).

² Für individualistischen Ansatz insbesondere Anderheiden 2006, S. 58 ff.; Gas 2012, S. 122 ff.; extrem: Ekardt in: Memmler & Ruppert 2006, S. 85 (98 ff.), der das Gemeinwohl auf die Grundrechtsvoraussetzungen reduziert.

³ So insbesondere Brugger in: Brugger, Kirste & Anderheiden (Hrsg.) 2002, S. 17 ff.

⁴ Grundlegend Häberle 1970, S. 54 ff.; ferner Uerpmann(-Witzack) 1999, S. 35 ff., 84 ff., 215 ff.; Hofmann in: Münkler & Fischer 2002, S. 25 (29 ff.); Schuppert 2003, S. 227 ff.; v. Arnim 1984, S. 183 ff.

⁵ Dieser Gesichtspunkt wird besonders betont von Anderheiden 2006, S. 58 ff., 110 ff., 484 ff.; ders. in: Brugger, Kirste & Anderheiden 2002, S. 391 (402 ff.).

⁶ Dazu insbesondere v. Arnim 1984, S. 148 ff.; ferner Häberle 1970, S. 208 ff.; Zippelius 2010, § 26 II (S. 189 ff.); R. Steinberg, AöR 96 (1971), 465 (476 ff.); vgl. BVerfG Beschl. v. 9. 5. 1972 – 1

politikwissenschaftlichen Pluralismustheorien. Allerdings geht die Gegenüberstellung von Gemeinwohl und privaten Interessen darüber hinaus, weil zahlreiche öffentlich-rechtliche Gesetze ausdrücklich auch die Berücksichtigung privater Interessen gebieten (vgl. etwa § 9 Abs. 1 BWaldG, § 1 Abs. 7 BauGB) oder in dieser Richtung interpretiert werden.

Einen festen Kanon an öffentlichen Interessen gibt es nach juristischem Verständnis nicht. Die Anerkennung als öffentliches Interesse ist Sache des Gesetzgebers und – bei unklarem Gesetzeswortlaut – der Gerichte. Ein wichtiges Kriterium für die Anerkennung als öffentliches Interesse ist bei öffentlichen Gütern, ob und inwieweit diese ausreichend auf dem Markt zur Verfügung gestellt werden. Bei materiellen Werten entscheidet, ob und inwieweit der Einzelne diese in Eigeninitiative, notfalls mit den Mitteln des Privatrechts, effektiv schützen kann oder ob es eines staatlichen Schutzes bedarf.

Die öffentlichen Interessen sind nach dem Verständnis in der Rechtswissenschaft nicht absolut. Vielmehr geht man davon aus, dass die öffentlichen Interessen nicht nur mit den privaten Interessen im Konflikt stehen, sondern dass es auch zwischen den öffentlichen Interessen untereinander Konflikte geben kann. Gesetzesbestimmungen, die an die öffentlichen Interessen oder an das Gemeinwohl anknüpfen, sind häufig nicht kohärent, sondern pluralistisch formuliert und damit in sich konfliktträchtig. Diese Konflikte sind nach Maßgabe einer Güterabwägung zu lösen, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine wichtige Rolle spielt.⁷ Ergebnis der Güterabwägung kann ein Vorrang eines öffentlichen Belangs im Einzelfall oder eine Berücksichtigung der kollidierenden Belange unter wechselseitiger Abschwächung im Sinne praktischer Konkordanz sein. Ein gutes Beispiel ist § 1 Abs. 7 BauGB, wonach die in § 1 Abs. 6 aufgezählten öffentlichen Belange und die privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind. Die Güterabwägung wird damit zum zentralen Paradigma der Durchsetzung öffentlicher Interessen. Gleichzeitig ist sie im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Gewichtung der gegenläufigen Interessen aber auch Ausdruck einer gewissen Beliebigkeit. Weder steht von vornherein fest, ob ein bestimmter Belang als öffentliches Interesse anzuerkennen ist, noch lässt sich unabhängig von der konkreten Konfliktsituation bestimmen, welches Gewicht das öffentliche Interesse hat. Selbst vom Gesetzgeber vorgesehene Gewichtsverstärkungen, wie man sie im Umwelt- und Planungsrecht zum Teil findet, werden letztlich doch meist in die Abwägung eingeschmolzen.⁸ Insoweit ist das juristische Gemeinwohlkonzept kein rein materielles Konzept, sondern enthält prozedurale Elemente und kann insoweit als Verfahren zur Gemeinwohlbestimmung verstanden werden.⁹

3.3 Verfassungsrechtliche Grundlagen

3.3.1 Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes

3.3.1.1 Anwendbarkeit des Art. 14 GG auf den Staatswald

Verfassungsrechtliche Aussagen zum Inhalt der Gemeinwohlverpflichtung des

BvR 518/62 und 308/64, BVerfGE 33, 125, 129.

⁷ Schuppert 2003, S. 242 f.; ders. in: Memmler & Ruppert, 2006, S. 25 (43 ff.); Uerpmann(-Witzack) 1999, S. 270 ff.; Anderheiden 2006, S. 53 ff.; so schon Häberle 1970, S. 54 ff., 701 ff.

⁸ Dazu unten Ziff. 3.8.4.

⁹ Vgl. Memmler & Ruppert in: dies. 2006, S. 233 (237); Häberle 1970, S. 54 ff., 87 ff., 701 ff.

Staatswälder können sich vor allem aus Art. 14 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GG ergeben. Allerdings ist der Staat nicht gleichzeitig aus Art. 14 GG gegenüber dem Bürger verpflichtet und selbst Grundrechtsträger. Daher können staatliche Behörden, unabhängig davon, ob sie hoheitlich oder fiskalisch handeln, im Verhältnis zu anderen Behörden den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz (oder den Schutz anderer Grundrechte) nicht in Anspruch nehmen. Ein solcher „Insich-Schutz“ ist ausgeschlossen, da das Innenverhältnis des Staates grundsätzlich allein durch Zuständigkeits- und Kooperationsregeln und ergänzend durch gewisse allgemeine Verhaltenspflichten, insbesondere den Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens, geordnet wird, während die Grundrechte der Wahrung eines menschlichen Freiheitsraums dienen.¹⁰ Dies gilt auch, soweit die Bundesländer im Rahmen der neueren Forstverwaltungsreformen die Bewirtschaftung des Staatswaldes in Form von Landesbetrieben oder unselbständigen oder selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts aus der allgemeinen Forstverwaltung ausgegliedert haben, ohne dass das Eigentum am Staatswald übertragen worden ist. Landesbetriebe oder unselbständige Anstalten dieser Art finden sich etwa in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Sachsen und Sachsen-Anhalt, während Bayern eine rechtlich selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts mit der Bewirtschaftung des Staatswaldes betraut hat. Im ersteren Fall ist es evident, dass die betreffenden Landesbetriebe oder Anstalten keine weitergehenden Rechte besitzen können als der Staat selbst. Im letzteren Fall gilt im Ergebnis das Gleiche, da die rechtsfähige Anstalt die Bewirtschaftung des Staatswaldes lediglich für den Staat durchführt, aber selbst über keinerlei eigene Eigentumsrechte verfügt.

Allerdings haben einige wenige Bundesländer (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen) sowie der Bund rechtlich selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts nicht nur die Bewirtschaftung des Staatswalds anvertraut. Vielmehr haben sie ihnen durch Gesetz auch das Eigentum am Staatswald übertragen.¹¹ Einher ging dies überwiegend mit einer Neudefinition des Begriffs des Staatswaldes in den meisten betroffenen Landesgesetzen und dem folgend auch im BWaldG, der Wald im Eigentum der selbständigen Anstalt öffentlichen Rechts zum Staatswald erklärt.¹² Für diese Fälle stellt sich die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen solche Anstalten des öffentlichen Rechts das Grundrecht auf Schutz des Eigentums in Anspruch nehmen können.

Allgemein gilt, dass auch juristische Personen des öffentlichen Rechts wie Körperschaften oder (rechtlich selbständige) Anstalten nicht den Schutz der Eigentumsgarantie genießen, wenn sie öffentliche Aufgaben erfüllen. Sie gehören nicht zu den juristischen Personen, auf die die Grundrechte gemäß Art. 19 Abs. 3 GG ihrem Wesen nach anwendbar sind. Der Grund liegt darin, dass die Körperschaften des öffentlichen Rechts, wie insbesondere die Gemeinden, sowie die Anstalten des öffentlichen Rechts Teile des Staatsaufbaus sind und

¹⁰ BVerfG, Urt. v. 16. 12. 2014 – 1 BvR 2142/11, NVwZ 2015, 510 (Rn. 53 ff., 59); Rübner in: Isensee & Kirchhof 1992, § 116 Rn. 72; V. Mutius in: Bonner Kommentar, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 144; Krebs in: v. Münch & Kunig, Art. 19 Rn. 47, 51; Dreier in: Dreier, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 57 ff.

¹¹ Im Fall des Bundes ist dies die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, die die Aufgaben des früheren Bundesforstbetriebs übernommen hat; § 2 des Gesetzes über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

¹² So § 4 Abs. 1 S. 2 LWaldG MV; § 3 Abs. 1 NdsWaldG; § 4 Nr. 3 ThürWaldG; § 3 Abs. 1 BWaldG (seit 2010). Das LWaldG SH definiert den Staatswald nicht. Insoweit gilt § 3 Abs. 1 BWaldG unmittelbar.

öffentliche Aufgaben wahrnehmen.¹³ Dass die Selbstverwaltungsautonomie der Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG geschützt ist, steht dem nicht entgegen. Uneinig ist man sich allerdings hinsichtlich der fiskalischen oder erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit solcher juristischen Personen. Überwiegend wird auch hier generell die Unanwendbarkeit der Grundrechte angenommen. Es wird jedoch auch die Auffassung vertreten, dass es auf die Funktion der juristischen Person oder auf den Bezug zum Freiheitsraum natürlicher Personen ankommt.¹⁴

Würde man in der Funktion der juristischen Person des öffentlichen Rechts das entscheidende Abgrenzungsmerkmal sehen, so würden sich allerdings hinsichtlich des Staatswaldes schwierige Abgrenzungsprobleme stellen. Die als selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts organisierte Forstverwaltung einzelner Länder im Bereich des Staatswaldes nimmt vielfach insofern hoheitliche Aufgaben wahr, als sie auch als Forstbehörde tätig wird. Neben dieser Zuständigkeitszuweisung steht die Bewirtschaftung des Staatswaldes, die man als eine separate erwerbswirtschaftliche Tätigkeit ansehen kann. Denkbar wäre es, bei derart gemischter Tätigkeit danach zu fragen, welche Tätigkeit überwiegt. Richtigerweise wäre aber darauf abzustellen, in welcher Funktion die Anstalt öffentlichen Rechts tätig wird.¹⁵

Auch wenn man die Bewirtschaftung des Staatswaldes als eine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit ansieht, ist zu berücksichtigen, dass die betreffenden Anstalten des öffentlichen Rechts bei der Bewirtschaftung auch öffentliche Aufgaben wahrnehmen, weil sie einer besonderen Gemeinwohlverpflichtung unterliegen, die über die Gemeinwohlbindung aller Waldeigentümer hinausgeht. Die Wahrnehmung des Gemeinwohls erfolgt in untrennbarer Verknüpfung mit der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit. Schon aufgrund dieser Verknüpfung wird man davon auszugehen haben, dass die Bewirtschaftung des Staatswaldes nicht den Schutz von Artikel 14 GG genießt. Eine Parallele bilden die Sparkassen, die ebenfalls eine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit mit Gemeinwohlbindung ausüben.

Letztlich kann man die Frage aber wohl offenlassen. Nach den Kriterien der Verfassungsrechtsprechung, wie sie insbesondere zur Einordnung der Tätigkeit von

¹³- BVerfG Beschl. v. 8. 7. 1982 – 2 BvR 1187/80, BVerfGE 61, 82 (100 f., 104 ff.); BVerfG Beschl. v. 14. 4. 1987 – 1 BvR 775/84, BVerfGE 75, 192 (196); BVerfG-K Beschl. v. 21. 2. 2008 – 1 BvR 198/07, NVwZ 2008, 778 (Rn. 9); BVerfG Beschl. v. 3. 11. 2015 – 1 BvR 1766/15, NVwZ-RR 2016, 242 (Rn. 6); Remmert in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 45 f.; Krebs in: v. Münch & Kunig, GG, Art. 19 Rn. 48; Dreier in: Dreier, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 55 f.

¹⁴ Siehe einerseits BVerfG Beschl. v. 8. 7. 1985 – 1 BvR 1187/80, BVerfGE 61, 82 (100 f., 104 ff.); Beschl. v. 3. 10. 1984 – 1 BvR 35/82 u. a., BVerfGE 68, 193 (206); BVerfG-K Beschl. v. 21. 2. 2008 – 1 BvR 198/07, NVwZ 2008, 778 (Rn. 9); Remmert in: Maunz & Dürig, Art. 19 Rn. 46 f.; Krebs in: v. Münch & Kunig, GG, Art. 19 Rn. 48; Dreier in: Dreier, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 68; andererseits BVerfG Beschl. v. 14. 4. 1987 – 1 BvR 775/84, BVerfGE 75, 192 (196); BVerfG-K Beschl. v. 16. 5. 1989 – 1 BvR 705/88, NJW 1990, 1783 (1784); Beschl. v. 15. 8. 1994 – 2 BvR 1430/94, NJW 1995, 582 (583); Beschl. v. 11. 12. 2008 – 1 BvR 1665/09, NVwZ-RR 2009, 361; für generellen Grundrechtsschutz: VerfGH Bayern Entsch. v. 23. 10. 1991 – Vf. 1-VII-91, VerfGHE 44, 149 (152) = NVwZ-RR 1992, 523; ebenso, aber einschränkend: Wieland in: Dreier, GG, Art. 14 Rn. 70.

¹⁵ So wohl BVerfG Beschl. v. 31. 10. 1984 – 1 BvR 35/82 u. a., BVerfGE 68, 193 (206); BVerfG Beschl. v. 14. 5. 1985, 1 BvR 449/82 u. a., BVerfGE 70, 1 (15 ff.); aus der Literatur etwa Krebs in: v. Münch & Kunig, GG, Art. 19 Rn. 51; Dreier in: Dreier, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 72; Remmert in: Maunz & Dürig, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 55.

Sparkassen entwickelt worden sind, kommt auch bei prägender fiskalischer Tätigkeit ein Grundrechtsschutz nur in Betracht, wenn ein direkter Bezug zum Freiheitsraum natürlicher Personen besteht.¹⁶ Bei Anstalten des öffentlichen Rechts dürfte ein Rückgriff auf die hinter der Anstalt stehenden Personen schon nach der Natur der Sache von vornherein ausscheiden, da Anstalten keine Mitglieder besitzen. Auch wenn man einen mittelbaren Bezug auf Individuen ausreichen ließe, erscheint der Nexus zu den Personen, die durch gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung des Staatswaldes faktisch begünstigt werden, nicht eng genug, um einen Grundrechtsschutz zu rechtfertigen. Praktisch liefen derartige Überlegungen darauf hinaus, die Allgemeinheit als Kollektiv aller Individuen zu schützen. Daher scheidet auch in den Ländern und im Bund, die im Bereich der Forstverwaltung selbständige Anstalten öffentlichen Recht begründet und diesen das Eigentum am Staatswald übertragen haben, ein verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz aus.

3.3.1.2 Die Gemeinwohlbindung des Eigentums als Wertungsgesichtspunkt

Gleichwohl sind die Aussagen des Art. 14 GG zur Gemeinwohlbindung des Eigentums und zu den gemeinwohlbezogenen Schranken der Enteignung aufschlussreich für das Begriffsverständnis der waldrechtlichen Gemeinwohlverpflichtung im Staatswald. Wenn und soweit das Eigentum am Privatwald verfassungsrechtlichen Gemeinwohlbindungen unterliegt oder solchen unterworfen werden kann, so liegt die Annahme nahe, dass die besondere Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes nicht unter diesem Niveau liegen kann, sondern eher darüber hinausgehen muss. Auf jeden Fall können sich aus den Erfahrungen mit der Konkretisierung der Gemeinwohlklauseln des Art. 14 GG Anhaltspunkte für die Auslegung der Gemeinwohlverpflichtung im Staatswald ergeben.

Art. 14 Abs. 2 GG begründet eine Sozialbindung des Eigentums. Danach verpflichtet das Eigentum. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Die Sozialbindung ist in erster Linie für die Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums von Bedeutung, die nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG dem Gesetzgeber obliegt. Art. 14 Abs. 2 GG stellt insoweit einen bindenden Regelungsauftrag für die Ausgestaltung des Eigentums durch den Gesetzgeber dar.¹⁷

Allerdings ist das Gemeinwohl kein absolutes Schutzgut. Vielmehr müssen Regelungen von Inhalt und Schranken des Eigentums auf einer gerechten Abwägung der kollidierenden Interessen beruhen und dabei insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Zum Teil werden derartige Relativierungen in die Auslegung des Begriffs des Gemeinwohls integriert. Überwiegend geht man jedoch davon aus, dass es sich um selbständige Anforderungen an die Ausübung der Entscheidung des Gesetzgebers über

¹⁶ BVerfG Beschl. v. 14. 4. 1987 – 1 BvR 775/84, BVerfGE 75, 192 (196); BVerfG-K Beschl. v. 16. 5. 1989 – 1 BvR 705/88, W 1990, 1783 (1784); Beschl. v. 15.8. 1994 – 2 BvR 1430/94, NJW 1995, 582 (583); Beschl. v. 11. 12. 2008 – 1 BvR 1665/09, NVwZ-RR 2009, 361; mit anderer Begründung für bestimmte Innungen auch BVerfG Beschl. v. 31. 10. 1984 – 1 BvR 35/82 u. a., BVerfGE 68, 193 (206); Beschl. v. 14. 5. 1985, 1 BvR 449/82 u. a., BVerfGE 70, 1 (15 ff.); Remmert in: Maunz & Dürig, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 47.

¹⁷ BVerfG Beschl. v. 1. 7. 1964 – 1 BvR 375/62, BVerfGE 18, 121 (131 f.); Beschl. v. 23. 4. 1974 – 1 BvR 6/74, 2270/73, BVerfGE 37, 132 (140 f.); Beschl. v. 15. 7. 1981 – 1BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 (338 ff.); Beschl. v. Beschl. v. 4. 12. 1985 – 1 BvL 23/84, 1/85, 1 BvR 439/84, 652/84, BVerfGE 71, 230 (246 f.); Dietlein in: Stern 2006, § 113, S. 2227; Papier in: Maunz & Dürig, GG, Art. 14 Rn. 310 ff.

die Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums handelt.¹⁸ In diesem Rahmen spielen insbesondere der soziale Bezug des konkreten Eigentums und das Gewicht des Gemeinwohlbelangs im Verhältnis zu den privaten Belangen des Grundrechtsträgers eine Rolle. Beim Grundeigentum wird allgemein von einem besonderen Sozialbezug ausgegangen (Situationsgebundenheit), dem aber auch ein besonderes Gewicht des privaten Interesses am Gebrauch des Eigentums gegenüberstehen kann, wenn dieses Grundlage der persönlichen Existenz des Bürgers ist.¹⁹ Außerdem ist der Grundsatz der Bestimmtheit der Regelungen zu beachten.

Neben der Richtlinienfunktion für die Gesetzgebung kann Art. 14 Abs. 2 GG auch eine Rolle bei der Auslegung von Normen spielen, die in der Sache den Inhalt und die Schranken des Eigentums bestimmen. Die Auslegung muss sowohl die Gewährleistung des Eigentums als auch dessen Sozialbindung beachten.²⁰

Die verfassungsrechtliche Rechtsprechung hat bislang keine Definition des Wohls der Allgemeinheit im Rahmen von Art. 14 Abs. 2 GG entwickelt. Es gibt auch keinen feststehenden Kanon von Schutzgütern. Grundsätzlich können alle Belange des öffentlichen Nutzens vom Begriff des Wohls der Allgemeinheit umfasst sein, sofern sie erhebliche Bedeutung für die Allgemeinheit besitzen.²¹ Es ist Sache des Gesetzgebers festzulegen, welches Schutzgut er als schutzwürdig ansieht. Es ist allgemein anerkannt, dass der Natur-, Gewässer- und Klimaschutz und der Umweltschutz allgemein Belange des Allgemeinwohls darstellen, die geeignet sind, eine Inhalts- oder Schrankenbestimmung zu rechtfertigen.²² Auch das Interesse an ökonomischer Nachhaltigkeit der forstwirtschaftlichen Erzeugung rechtfertigt, wie § 9 Abs. 1 BWaldG zeigt, Schrankenbestimmungen des Waldeigentums. Weitere Beispiele für relevante Gemeinwohlbelange sind etwa der Hochwasserschutz, das Interesse an plangerechter, zweckmäßiger Nutzung des Grundeigentums (Umlegung), die Sicherung der Energieversorgung, der Schutz von Mietern und Kleingartenbesitzern und die Beteiligung von Arbeitnehmern am Entscheidungsprozess der Kapitalgesellschaften.²³

Grenzen der Sozialbindung des Eigentums ergeben sich insbesondere aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Der soziale Bezug des konkreten Eigentums und das Ausmaß des

¹⁸ So etwa BVerfG Beschl. v. 4. 12. 1985 – 1 BvL 23/84, 1/85, 1 BvR 439/84, 652/84, BVerfGE 71, 230 (246 f.); Beschl. v. 16. 2. 2000 – 1 BvR 242/91, BVerfGE 102, 1 (19 f.); Beschl. v. 7. 12. 2004 – 1 BvR 1804/03, BVerfGE 112, 93 (109 f.); Wieland in: Dreier, GG, Art. 14 Rn. 112 ff.; Bryde in: v. Münch & Kunig, GG, Art. 14 Rn. 56, 60 ff.

¹⁹ BVerfG Beschl. v. 16. 2. 2000 – 1 BvR 242/91, BVerfGE 102, 1 (16 f.); Beschl. v. 1. 3. 1979 – 1 BvR 532/77, 533/77, 419/78, 21/78, BVerfGE 50, 290 (339 ff.); Papier in: Maunz & Dürig, GG, Art. 14 Rn. 312.

²⁰ BVerfG Beschl. v. 16. 2. 2000 – 1 BvR 242/91, 315/99, BVerfGE 102, 1 (18).

²¹ Vgl. BVerfG Beschl. v. 15. 7. 1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 (344).

²² BVerfG Beschl. v. 15. 7. 1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 (317, 347 f.); BVerfG-K Beschl. v. 10. 10. 1997 – 1 BvR 310/84, NJW 1998, 367 (368); BVerwG Urt. v. 30. 9. 1996 – 4 NB 31/96, 32/96, NJW 1997, 1865; Urt. v. 31. 1. 2001 – 6 CN 2/00, BVerwGE 112, 373 (376 f.); Urt. v. 5. 2. 2009 – 7 CN 1.08, 9, NVwZ 2009, 719 (Rn. 36); Urt. v. 10. 12. 2012 – 7 C 10.10, BVerwGE 144, 248 (Rn. 48 ff.); BGH Urt. v. 7. 7. 1994 – III ZR 5/93, BGHZ 126, 379 (381 f.); dazu Jeromin, NuR 2010, 301; Härtel in: Depenheuer & Möhring 2010, § 10, S. 178 (187 ff.).

²³ Zu den anerkannten Schutzgütern siehe etwa Papier in: Maunz & Dürig, GG, Art. 14 Rn. 578 ff.

Nutzens für die Allgemeinheit, die eine (starke) Sozialbindung rechtfertigen, sind gegen das Ausmaß und die Intensität und Schwere der Beschränkung abzuwägen, wobei insbesondere die existenzielle Angewiesenheit des Einzelnen auf die Nutzung des Eigentums eine Rolle spielt.²⁴ Die Beschränkung muss dem Eigentümer zumutbar sein. So überschreitet z. B. bei naturschutz- und anderen umweltschutzrechtlichen Beschränkungen des Grundeigentums die Sozialbindung das zulässige Maß, wenn das Eigentumsobjekt aufgrund der Beschränkungen nicht mehr sinnvoll privatnützig gebraucht werden kann oder eine ausgeübte oder sich anbietende Nutzung unterbunden wird.²⁵ Dies kann dazu führen, dass die Beschränkung verfassungsrechtlich unzulässig oder nur aufgrund eines finanziellen Ausgleichs zulässig ist.²⁶ Da es hier meist auf den Einzelfall ankommt, finden sich in den maßgeblichen Gesetzen vielfach salvatorische Entschädigungsklauseln.

Diese Anforderungen sind zwar nicht unmittelbar auf die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswales übertragbar. Jedoch ergeben sich daraus Anhaltspunkte dafür, dass es nicht ohne weiteres dem Zweck der betreffenden Landesregelungen entsprechen kann, eine uferlose Gemeinwohlverpflichtung zu begründen.

Daneben spielt das Wohl der Allgemeinheit als Rechtfertigung für eine Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG eine Rolle, ist aber im Kontext der vorliegenden Untersuchung von geringerer Aussagekraft. In Abgrenzung zur Inhalts- und Schrankenbestimmung liegt eine Enteignung vor, wenn dem Inhaber das Eigentum entzogen wird. Entsprechend der besonderen Schwere einer Enteignung im Vergleich zur bloßen Inhalts- und Schrankenbestimmung gelten hier besondere rechtsstaatliche Anforderungen. Zwar kann grundsätzlich jeglicher öffentliche Nutzen ein Gemeinwohlbelang sein, jedoch bedarf es einer konkreten Benennung des Gemeinwohlbelangs durch den Gesetzgeber. Dieser muss festlegen, welcher konkrete Gemeinwohlbelang so gewichtig ist, dass er eine Enteignung rechtfertigt. Die Rechtsprechung ist Versuchen entgegen getreten, im Wege der Auslegung die betreffenden, im Gesetz benannten Schutzgüter einfach auszudehnen.²⁷

Beispiele für Belange des öffentlichen Nutzens, die als geeignet angesehen worden sind, eine Enteignung zu rechtfertigen, sind etwa der Schutz von Erholungsgebieten, der Hochwasserschutz, die Sicherung der Rohstoff- und Energieversorgung, der Verkehr und die Industrieansiedlung. Zurückhaltung ist gegenüber der Sicherung von Arbeitsplätzen, der Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und insbesondere rein fiskalischen Interessen geboten, sofern sie nicht ausdrücklich zu Gemeinwohlgütern erklärt worden sind oder eine entsprechende Auslegung zweifelsfrei aus der betreffenden gesetzlichen Regelung entnommen werden kann.²⁸

²⁴ BVerfG Beschl. v. 16.2.2000 – 1 BvR 242/91, 315/99, BVerfGE 102, 1 (20); Beschl. v. 1.3.1979 – 1 BvR 532/77, 533/77, 419/78, 21/78, BVerfGE 50, 290 (340).

²⁵ Siehe die Entscheidungen in Fn. 24; ferner BVerfG Beschl. v. 2. 3. 1999 – 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226 (244 ff.); Beschl. v. 16. 2. 2000 – 1 BvR 242/91, 315/99, BVerfGE 102, 1 (20); BVerwG Urt. v. 5. 2. 2009 – 7 CN 1.08, NVwZ 2009, 719 (Rn. 36).

²⁶ BVerfG Beschl. v. 2.3.1999 – 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226 (244); BVerwG Urt. v. 31. 1. 2001 – 6 CN 2/00, BVerwGE 112, 373 (376 f.); Urt. v. 5.2.2009 – 7 CN 1.08, NVwZ 2009, 719 (Rn. 36).

²⁷ BVerfGE Beschl. v. 24. 3. 1987 – BvR 1046/85, BVerfGE 74, 264 (279) (Boxberg); Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3189/08, BVerfGE 134, 242 (Rn. 199 f., 205, 283 ff.) (Garzweiler).

²⁸ Dazu (mit unterschiedlichen Positionen) Papier in: Maunz & Dürig, GG, Art. 14 Rn. 576, 578 ff.; Wieland in: Dreier, GG, Art. 14 Rn. 100 f., 118.

Die Bestimmung eines geeigneten Gemeinwohlbelangs allein genügt nicht, um eine Enteignung im konkreten Fall zu rechtfertigen. Vielmehr muss der Gemeinwohlbelang mit den privaten Interessen des Eigentümers abgewogen werden. Wie bei der Inhalts- und Schrankenbestimmung ist die Abwägung nicht in die Bestimmung des Wohls der Allgemeinheit zu integrieren, betrifft also nicht die Auslegung dieses Begriffs. Vielmehr ist sie ein selbständiger Teil der staatlichen Entscheidung über die Zulässigkeit der Enteignung.²⁹ Allerdings besitzt der Gesetzgeber bei der Abwägung einen Einschätzungsspielraum.

Gemeinwohlerwägungen spielen – in unterschiedlicher Intensität – auch bei der Einschränkung anderer Grundrechte, insbesondere des Art. 12 GG, sowie im Finanzverfassungsrecht eine Rolle.³⁰ Jedoch ergibt sich aus der Rechtsprechung hierzu kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn.

3.3.2 Relevanz von Staatszielbestimmungen

Von Relevanz für die Auslegung des Begriffs des Gemeinwohls im Waldrecht könnte auch die Staatszielbestimmung „Umwelt“ sein, die den Staat verpflichtet, die natürlichen Lebensgrundlagen, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, zu schützen (Art. 20a GG). Auch insoweit fehlt es aber in der Literatur an einschlägigen Stellungnahmen.

Art. 20a GG verpflichtet nicht nur den Staat, die Umwelt gegen Eingriffe Dritter zu schützen, obwohl diese Schutzpflicht im Vordergrund steht. Vielmehr hat der Staat auch eigene Eingriffe in die Umwelt zu unterlassen. Damit sind nicht nur hoheitliche, sondern auch fiskalische Aktivitäten erfasst.³¹ Die Staatszielbestimmung richtet sich in erster Linie an den Gesetzgeber. Es ist allerdings anerkannt, dass sie nicht unbegrenzt gilt. Als bloßes Prinzip lässt sie Ausnahmen zu und wird durch andere Prinzipien begrenzt. Art. 20a GG begründet keinen Vorrang des Umweltschutzes. Der Gesetzgeber besitzt einen weiten, verfassungsgerichtlich nur begrenzt überprüfbaren Gestaltungsspielraum. Praktisch bedeutet dies, dass Art. 20a GG gegenüber dem Gesetzgeber zwingende rechtliche Wirkung nur bei nicht vertretbarem Unterlassen oder evident unzureichender Regelung entfaltet.³²

Daneben richtet sich Art. 20a GG auch an die Verwaltung und Gerichtsbarkeit, soweit deren verfassungsrechtlicher Handlungsrahmen (Art. 20 Abs. 3 GG) eingehalten wird („nach

²⁹ BVerfG Beschl. v. 17. 12. 2013 – 1 BvR 3189/08, BVerfGE 134, 242 (Rn. 286 ff., 319) (Garzweiler).

³⁰ Vgl. BVerfG Beschl. v. 11. 6. 1958 – 1 BvR 596/56, BVerfGE 7, 377 (378, 404) (Apotheken-Urteil); Beschl. v. 17. 7. 1961 – 1 BvL 44/55, BVerfGE 13, 97 (107); Beschl. v. 4. 4. 1967 – 1 BvR 84/65, BVerfGE 21, 262 (270); Beschl. v. 17. 7. 2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16 und 18/99, BVerfGE 108, 186 (228).

³¹ Bernsdorff in: Umbach/Clemenz, GG, Art. 20a Rn. 31; Epiney in: v. Mangoldt, Klein & Starck, GG, Art. 20a Rn. 57; Kloepfer, DVBl. 1996, 77; ders. in: Bonner Kommentar, Art. 20a Rn. 37 ff.; Schulze-Fielitz in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 65; Gärditz in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Art. 20a GG Rn. 27.

³² BVerfG Beschl. v. 13. 3. 2007 – 1 BvF 1/05, BVerfGE 118, 79 (110); Beschl. v. 12. 10. 2010 – 2 BvR 1/07, BVerfGE 127, 293 (328); BVerwG Beschl. v. 13. 4. 1995 – 4 B 70/95, NJW 1995, 2649; Schulze-Fielitz in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 71, 73; Kloepfer in: Bonner Kommentar, Art. 20a Rn. 38 f.; Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (4); kritisch Gassner, DVBl. 2013, 547 (550).

Maßgabe von Gesetz und Recht“). Die Staatszielbestimmung ist daher auch für die Auslegung und Anwendung geltenden Rechts von Bedeutung und gebietet – allerdings unter Berücksichtigung des fehlenden Vorrangs des Umweltschutzes – eine umweltfreundliche Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und Abwägung im Rahmen von Abwägungsspielräumen.³³ Sie erkennt den Umweltschutz als ein hochrangiges Schutzgut des Allgemeinwohls an und verstärkt die Sozialbindung des Eigentums.³⁴ Art. 20a GG kann sogar zu Schutzmaßnahmen ermächtigen und verpflichten, die nach dem Vorbehalt des Gesetzes keiner gesetzlichen Grundlage bedürfen.³⁵ Dies ermöglicht eine umweltfreundliche Auslegung und Praktizierung der Gemeinwohlklauseln der Waldgesetze, da die forstliche Praxis im Staatswald nicht mit Eingriffen in die Rechte Dritter verbunden ist.

Schließlich ist auf einzelne Landesverfassungen hinzuweisen. Neben Art. 20a GG vergleichbaren Staatszielbestimmungen gibt es teilweise auch spezielle landesverfassungsrechtliche Regelungen zum Waldrecht. Diese schreiben nach ihrem Wortlaut zwar nicht die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes fest, können aber in dieser Richtung interpretiert werden. Nach Art. 141 Abs. 1 S. 3 der Bayerischen Landesverfassung gehört es zu den vorrangigen Aufgaben von Staat, Gemeinden und Körperschaften, den Wald wegen seiner besonderen Bedeutung für den Naturhaushalt zu schützen und wiederherzustellen. Eine ähnliche Vorschrift (Art. 59a S. 2) findet sich in der Landesverfassung des Saarlandes. Art. 43 der Landesverfassung von Brandenburg schreibt vor, dass das Land insbesondere den Beitrag der Land- und Forstwirtschaft zur Pflege des Kulturlandes, zur Entwicklung des ländlichen Raums und zum Schutz der Umwelt fördert. Allerdings gehen die Rechtswirkungen derartiger Regelungen nicht über die bundesrechtliche Staatszielbestimmung Umwelt hinaus. Sie sind zwar bindende Verfassungsnormen, belassen dem Gesetzgeber jedoch wie Art. 20a GG einen großen Gestaltungsspielraum, der auch bei der Rechtsanwendung, z. B. im Rahmen von planerischen Abwägungen, zu beachten ist.³⁶

3.3.3 Der verfassungsrechtliche Status der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes

Der verfassungsrechtliche Status der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes ist insbesondere im Anschluss an den Beschluss des BVerfG vom 31. Mai 1990³⁷ diskutiert worden. Das BVerfG hat sich in diesem Beschluss mit der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Einbeziehung der Forstwirtschaft in die gemeinsame Finanzierung der

³³ BVerwG Beschl. v. 19. 12. 1997 – 8 B 234/97, NVwZ 1998, 1081; Urt. v. 6. 11. 1997 – 4 A 16/97, NVwZ 1998, 399; Urt. v. 23. 12. 2005 – 8 C 14/04, NVwZ 2006, 597; BayVerfGH, Entsch. v. 13. 7. 2009 – Vf. 3-VII-69, NVwZ-RR 2009, 825; Epiney in: v. Mangoldt, Klein & Starck, GG, Art. 20a Rn. 90 ff.

³⁴ BVerfG Beschl. v. 16. 2. 2000 – 1 BvR 242/91, 315/99, BVerfGE 102, 1 (18).; BVerwG Urt. v. 5. 2. 2009 – 7 CN 1.08, NVwZ 2009, 719 (Rn. 36).

³⁵ Kloepfer in: Bonner Kommentar, Art. 20a Rn. 56.

³⁶ Siehe etwa BayVerfGH, Entsch. v. 21. 2. 1986 – Vf. 6-VII-85, 7-VII-85, NVwZ 1986, 633; Entsch. v. 13. 7. 2009 – Vf. 3-VII-69, NVwZ-RR 2009, 825.

³⁷ BVerfG Beschl. v. 31. 5. 1990 – 2 BvL 12/88, 13/88, 2 BvR 1436/87, BVerfGE 82, 159 (182 f.); dazu Leisner, NVwZ 1991, 40; Huber-Stentrup, NVwZ 1990, 1149; Kloepfer 2016 § 12 Rn. 574; Ott, FuH 1991, 275.

Förderung der Vermarktung durch den Agrarfonds befasst. In diesem Kontext hat es auch zur Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes Stellung genommen. Das BVerfG führt hierzu aus:

„Die Forstpolitik der Bundesregierung ist weniger auf Marktpflege ausgerichtet; sie dient vor allem der Erhaltung des Waldes als ökologischen Ausgleichsraums für Klima, Luft und Wasser, für die Tier- und Pflanzenwelt sowie für die Erholung der Bevölkerung (Agrarbericht, S. 104 ff.). Neben den wirtschaftlichen Nutzen des Waldes tritt gleichrangig seine Bedeutung für die Umwelt (vgl. §§ 1, 6 BWaldG vom 2. 5. 1975 ...). Die Bewirtschaftung des Staats- und Körperschaftswaldes, der 58% der Waldfläche der Bundesrepublik Deutschland ausmacht, dient der Umwelt- und Erholungsfunktion des Waldes, nicht der Sicherung von Absatz und Verwertung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse. Die staatliche Forstpolitik fördert im Gegensatz zur Landwirtschaftspolitik weniger die Betriebe und die Absetzbarkeit ihrer Produkte als vielmehr die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts.“

Das BVerfG hat daher die Land- und Forstwirtschaft nicht als eine homogene Gruppe mit gemeinsamer Sachverantwortung angesehen, die das Gesetz zu einer gemeinsamen Finanzierung der Förderung der Vermarktung ihrer Erzeugnisse heranziehen könne.³⁸

Die Entscheidung des BVerfG beruht nicht auf einer Analyse der Waldgesetze der Länder, die schon seinerzeit eine Gemeinwohlverpflichtung des Staats- und Körperschaftswaldes enthielten. Das BVerfG hat zwar die für alle Waldeigentumsarten geltenden Grundregelungen des BWaldG von 1975, insbesondere den § 1 BWaldG und den inzwischen aufgehobenen § 6 BWaldG, aber keine einzige der landesrechtlichen Regelungen zur Gemeinwohlverpflichtung zitiert und daher auch nicht den Versuch unternommen, diese Regelungen zur Stützung seiner Aussage auszulegen. Auch § 11 BWaldG, der Ansatzpunkt für eine Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes sein könnte, wird nicht diskutiert. Nach allgemeinem Recht sieht das BVerfG die Nutz- und die Schutzfunktion des Waldes als prinzipiell gleichrangig an, wie das dem allgemeinen Verständnis des § 1 BWaldG entspricht. Es ist unklar, ob die nachfolgenden Aussagen des BVerfG zur Gemeinwohlverpflichtung des Staats- und Körperschaftswaldes als Zusammenfassung des fachgesetzlichen Verständnisses des BVerfG hinsichtlich der Gemeinwohlverpflichtung nach dem Waldrecht oder insgesamt als Charakterisierung der aktuellen Forstpolitik angesehen werden können. Nimmt man ersteres an, muss man seine Aussagen in der formulierten Zuspitzung entweder als eine innovative implizite Uminterpretation des § 11 BWaldG oder als Missverständnis bezeichnen. Eine Gemeinwohlklausel für den Staatswald enthält das BWaldG nicht. Auch ging man seinerzeit noch allgemein vom Konzept der Multifunktionalität im Sinne einer Zielharmonie aus und die reduzierte die Gemeinwohlverpflichtung auf eine Vorbildfunktion.³⁹ Ist man der Auffassung, dass sich das Gericht insoweit nicht auf das Waldrecht, sondern auf die

³⁸ Später hat das BVerfG wegen Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch die Heranziehung der Landwirtschaft zum Agrarfonds als eine verfassungswidrige Finanzierungsabgabe angesehen; BVerfG, Beschl. v. 3. 2. 2009 – 2 BvL 54/06, BVerfGE 122, 316.

³⁹ Siehe Leisner, NVwZ 1991, 40 (42); Ott, FuH 1991, 375; a.M. Sturm & Waldenspuhl, AFZ 1990, 1145 f.; BUND Naturschutz Bayern, Hintergrundinformation zur Pressemitteilung vom 10. Juni 2013, S. 1 und 2.

staatliche Forstpolitik und deren Förderaktivitäten bezieht, so erscheinen die diesbezüglichen Aussagen im Hinblick auf die in ihnen enthaltenen Relativierungen eher akzeptabel. Sie geben aber wohl auch nicht korrekt den Inhalt der seinerzeit aktuellen Forstpolitik wieder.⁴⁰ Jedenfalls lassen sie sich nicht ohne weiteres auf das Waldrecht übertragen.

Wie immer man dies sieht, so gibt es jedenfalls keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass das BVerfG zu der Frage Stellung nehmen wollte und Stellung genommen hat, ob und inwieweit das Grundgesetz eine besondere Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes begründet und der Natur- und Umweltschutz in diesem Rahmen besonders zu gewichten ist.⁴¹ Dagegen spricht zum einen die fehlende Bezugnahme auf eine entsprechende staatliche Verpflichtung aus dem Grundgesetz, die nach damaligem Recht allenfalls aus dem Sozialstaatsprinzip ableitbar gewesen wäre. Zum anderen schließen auch das Fehlen normativer Sprachelemente in der betreffenden Passage und ihr systematischer Kontext, nämlich die Darstellung der aktuellen Forstpolitik und die Einbettung in eine Fragestellung des Finanzverfassungsrechts, eine derartige Deutung aus.

3.4 Die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes in der neueren politischen Diskussion

3.4.1 Forstreformen als Auslöser

In der ersten Dekade dieses Jahrhunderts hat sich im Zuge der Forstreformen in den Bundesländern eine intensive politische Diskussion über die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes entwickelt. Hintergrund war der damalige Preisverfall der Holzpreise aufgrund sinkender Holznachfrage und das Ansteigen der Haushaltsdefizite im Forstetat, aber auch die allgemeine Tendenz zur Ökonomisierung der staatlichen Verwaltung. Man suchte daher nach Wegen, die Ertragssituation durch eine Umgestaltung der staatlichen Forstwirtschaft zu verbessern. Als Alternativen kamen insbesondere die Privatisierung des Staatswaldes und eine Trennung von hoheitlichen Aufgaben und Bewirtschaftung durch Errichtung von Staatsbetrieben (Eigenbetrieben) und Anstalten des öffentlichen Rechts in Betracht. Aufgrund der starken Widerstände in der Öffentlichkeit gegen eine Privatisierung⁴² konzentrierte sich die Diskussion überall bald auf eine Reform der Forstorganisation. Im Zuge dieser Reform sind in den meisten Bundesländern Landesbetriebe oder Forstanstalten des öffentlichen Rechts, letztere meist als rechtlich selbständige Anstalten, entstanden. Diese wurden mit der Bewirtschaftung betraut. Es wurden ihnen aber zum Teil – systemwidrig – auch hoheitliche Aufgaben und Kompetenzen (meist die der unteren Forstbehörde) übertragen. Auch für den Bundesforst ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Abteilung Bundesforst), zuständig.

⁴⁰ Siehe Leisner, NVwZ 1991, 40 f.; Huber-Stentrup, NVwZ 1991, 1149 (1150); Ott, FuH 1991, 375.

⁴¹ Leisner, NVwZ 1991, 40 (41); Huber-Stentrup, NVwZ 1991, 1149 (1150); Schaefer & Vanvolxem, LWaldG RhP, § 25 Anm. 2.2; Ott, FuH 1991, 375; vorsichtiger Kloepfer 2016, § 12 Rn. 574; vgl. aber Sturm & Waldenspuhl, AFZ 1990, 1146 f.

⁴² Vgl. John 2007, S. 37 ff., 97 ff.; Pauli, Mitt. Bay. Staatsforstverwaltung 50 (2000), S. 96 ff., 151 ff.; Memmler in: Memmler & Ruppert 2006, S. 171 (211 f.); Sproßmann, AFZ 2009, 1052 (1053); NABU, NRW-Bürgerwald-Konzept 2010, Kurzfassung S. 7 f., 13 ff., Langfassung S. 49 ff., 101 ff. (Nordrhein-Westfalen); Wilke in: Depenheuer & Möhring 2010, S. 371 (382).

Hierdurch ist eine starke Vielfalt der Organisationsformen der staatlichen Forstwirtschaft entstanden. Das Ziel der Organisationsreformen war eine stärkere erwerbswirtschaftliche Orientierung der staatlichen Forstwirtschaft im Sinne von Kostenverantwortung und Gewinnerzielung.⁴³ Als Mittel dienten die Rationalisierung und Intensivierung der Bewirtschaftung und eine stärkere Flexibilität und Orientierung an der Nachfrage auf dem Markt hinsichtlich Holzarten, Liefermenge und Lieferzeit. In gewissem Ausmaß ist dies allerdings durch eine Verstärkung der ökologischen Bindungen ausgeglichen worden.

3.4.2 Gemeinwohldiskussion im Zuge der Forstreformen

Insbesondere in den Bundesländern Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und – als Nachzügler – Thüringen hat es eine intensive politische Diskussion über die Privatisierung des Landeswaldes und eine Reform der Forstorganisation im Staatswald gegeben.⁴⁴ Diese überschneidet sich mit der allgemeinen forstpolitischen Diskussion,⁴⁵ weist aber auch Besonderheiten auf. Analytisch lässt sich die Diskussion mit den Ansätzen der politikwissenschaftlichen Diskurstheorie⁴⁶ erfassen, deren Gegenstand der Austausch von Argumenten lockerer Akteurkoalitionen in den politischen Aushandlungsprozessen, die hinter diesen stehenden Interessen und der Ablauf ihres Bestrebens nach Einflussnahme auf den politischen Aushandlungsprozess ist. Dabei geht es insbesondere auch um die Frage, in welchem Umfang und aufgrund welcher Umstände es einer Akteurkoalition gelingt, die Deutungshoheit über Schlüsselbegriffe und Schlüsselkonzepte (Narrative) des Diskurses zu erlangen.

In der Diskussion über die Forstreformen in den einzelnen Bundesländern standen sich liberal-ökonomische und sozial-ökologische Diskurskoalitionen gegenüber.⁴⁷ Den liberal-ökonomischen Koalitionen gehörten als maßgebliche Akteurgruppen die jeweiligen Regierungen, die sie stützenden Parteien, die Organisationen der Forstwirtschaft und einzelne Wissenschaftlicher an. Allerdings handelte es sich nicht um monolithische Koalitionen. Vielmehr haben zu einzelnen Punkten die für die Forstwirtschaft zuständigen Ministerien und einzelne politische Parteien auch abweichende Positionen vertreten. Die sozial-ökologischen Koalitionen wurden vor allem durch die Oppositionsparteien und die mitgliederstarken Umweltverbände wie BUND, NABU und BUND Naturschutz Bayern sowie einzelne Wissenschaftler gebildet. Die Umweltverbände versuchten, die Öffentlichkeit insbesondere durch Aktionsbündnisse für ihr Verständnis des Gemeinwohls zu mobilisieren.⁴⁸ Ausdruck dieser Mobilisierungsstrategie war das Konzept eines

⁴³ Franz 2014, S. 141; Thomas, BWaldG 2015, Einl. Anm. 16; Sproßmann, AFZ 2009, 1052 (1054).

⁴⁴ Dazu insbesondere die diskurstheoretische Analyse von John 2007, die freilich auf Schleswig-Holstein beschränkt ist; ferner Franz 2010, S. 466 ff.; ders. 2014, S. 137 ff.; Thomas, BWaldG 2015, Einl. Anm. 16; ders., NuR 2013, 559 (561 f.); N. Weber in: Münkler & Fischer 2002a, S. 243 (251 ff.); ders. in: Memmler & Ruppert 2006, S. 141 (146 ff.); Memmler in: Memmler & Ruppert 2006, S. 171 (176 ff.); Stölb, Pro Wald 1/2011, S. 16 f.

⁴⁵ Dazu (mit diskurstheoretischem Analyseansatz) insbesondere Capellmann, Pistorius & Volz, ZfU 2010, 193 (199 ff.); historischer Überblick bei Pukall, NuR 2014, 171 (172 ff.).

⁴⁶ Grundlegend Hajer, 1995; ders. 2004.

⁴⁷ Dazu John 2007, S. 76 ff.

⁴⁸ Z. B. Bayerisches Bürgerwaldforum, Aktionsbündnis Brandenburger Wald, Hessisches Aktionsbündnis für den Wald, Bürgerwaldkonzept Nordrhein-Westfalen, Bündnis Wald

„Bürgerwaldes“ in der Rechtsform einer Stiftung,⁴⁹ aber auch die – knapp gescheiterte – Durchführung eines Volksbegehrens gegen die Reform der Forstorganisation in Bayern.⁵⁰ Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass hinsichtlich der Reform der Forstorganisation die Fronten nicht so klar waren. Die Umweltverbände lehnten sie als eine Form materieller Privatisierung zunächst ab und akzeptierten sie zum Teil später als kleineres Übel im Vergleich zur Privatisierung des Staatswaldes, während die anderen Partner der sozial-ökologischen Koalitionen von vornherein mehr Offenheit für Staatsbetriebe oder Forstanstalten des öffentlichen Rechts zeigten.

Beide Koalitionen nahmen das Gemeinwohl in Anspruch, verbanden damit aber ein völlig unterschiedliches inhaltliches Verständnis und versuchten, die Deutungshoheit über den Inhalt des Gemeinwohls zu erlangen.⁵¹ Die Landesregierungen stellten fiskalische Gemeinwohlinteressen in den Vordergrund und betonten das Interesse an ausgeglichenen Staatshaushalten zur Finanzierung der vielfältigen Staatsausgaben; hierzu müsse auch die staatliche Forstwirtschaft einen Beitrag leisten und daher die Verfolgung von naturschutzfachlichen Gemeinwohlbelangen zurücknehmen. Besonders die Vertreter der (privaten) Forstwirtschaft unternahmen den Versuch, ihr wirtschaftliches Eigeninteresse an größtmöglicher Holznutzung dem Gemeinwohl gleichzusetzen, indem sie geltend machten, dass nur wirtschaftlich gesunde Betriebe den Wald erhalten und die (ökonomische) Nachhaltigkeit der Forstwirtschaft sicherstellen könnten.⁵² Dagegen verstanden die Umweltverbände das Gemeinwohl als Einschränkung der wirtschaftlichen Nutzung zugunsten der Schutzfunktion, insbesondere zugunsten ökologischer Belange wie Waldumbau, Gewährleistung der Naturverjüngung durch Reduzierung des Wildbesatzes, Sicherung von Totholz- und Prozessschutzflächen und Vorbereitung auf den Klimawandel. Sie wandten sich gegen eine Haushaltskonsolidierung auf Kosten des so verstandenen Gemeinwohls. In der allgemeinen Öffentlichkeit wurde zwar die Vorstellung vom Staatswald als primäre Einnahmequelle des Staates abgelehnt, die Zielrichtung war in Schleswig-Holstein aber in erster Linie der Naturgenuss und die Erholung im Wald, insbesondere unter dem Stichwort „Waldkindergarten“.⁵³ Aus breiter angelegten Umfragen scheint sich jedoch zu ergeben, dass allgemein der Schutz der Natur im Wald in der Öffentlichkeit einen hohen Stellenwert einnimmt.⁵⁴

In der Diskussion über die Gemeinwohlverpflichtung im Staatswald spielte auch die

Schleswig-Holstein; zu Einzelheiten siehe NABU, NRW-Bürgerwald-Konzept 2010; BUND Naturschutz Bayern, Volksbegehren Aus Liebe zum Wald, Begründung und Kernpunkte, 2004; BUND, BUND Thüringen kritisiert Forstreform – Gemeinwohl im Staatswald gefährdet, 2011.

⁴⁹ Mit besonderer organisatorischer und inhaltlicher Ausprägung – Stiftungsmodell und Dauermischwald – in Nordrhein-Westfalen; siehe NABU, NRW-Bürgerwald-Konzept 2010, Kurzfassung S. 3 ff., 11, 17, Langfassung S. 90 ff., 119 ff.

⁵⁰ Vgl. N. Weber in: Münkler & Fischer 2002a, S. 243 (254); Memmler in: Memmler & Ruppert 2006, S. 171 (176 ff.).

⁵¹ Vgl. allgemein v. Beyme in: Münkler & Fischer 2002b, S. 137 ff.; Neidhardt in: Münkler & Fischer 2002b, S. 157 ff.

⁵² Dazu Krott 2001, S. 73; N. Weber in: Münkler & Fischer 2002a, S. 243, 256

⁵³ Wilke in: Depenheuer & Möhring 2010, S. 371 (382); Winkel & Ruppert-Winkel in: Höltermann & Winkel 2010, S. 15 (21 f.); John 2007, S. 98.

⁵⁴ Siehe Rammetsteiner, Eichler & Berg (2009).

Legitimation von Staatsaufgaben eine erhebliche Rolle.⁵⁵ Einerseits wurde von Anhängern der Privatisierung die Auffassung vertreten, Gemeinwohlleistungen des Staatswaldes stellen keine Kernaufgabe des Staates dar. Andererseits wurde insbesondere von den für den Forst zuständigen Ministerien innerhalb der liberal-ökonomischen Koalition geltend gemacht, dass die Beibehaltung von Staatseigentum am Wald nur durch die besondere Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes, nicht aber durch das Interesse an der Erzielung von Beiträgen zum Staatshaushalt legitimiert werden könne.⁵⁶ Beide Argumente setzen voraus, dass im Privatwald die Gemeinwohlbelange verfassungsrechtlich und faktisch nicht in gleichem Ausmaß wie im Staatswald durchsetzbar sind, es also tatsächlich eine „besondere“ Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes geben kann. Die Vorstellung, anspruchsvolle ökologische Anforderungen seien auch im Privatwald durch Regulierung durchsetzbar,⁵⁷ nimmt ein gängiges Argument in der allgemeinen Privatisierungsdiskussion auf. Sie geht allerdings daran vorbei, dass nur das private Eigentum, nicht aber das Staatseigentum durch Art. 14 GG gegen übermäßige ordnungsrechtliche Eigentumsbindungen geschützt ist. Im Übrigen besitzt das Privateigentum in den politischen Aushandlungsprozessen über Eigentumsbindungen in der Land- und Forstwirtschaft ein Gewicht, das weit über seinen rechtlichen Gehalt hinausgeht. Finanzielle Honorierung, die als Alternative zum Ordnungsrecht in Betracht kommt, ist im Privatwald von der Akzeptanz abhängig, die insbesondere unter der geringen Höhe und der mangelnden Kontinuität von Zuwendungen aus den Staatshaushalten leidet.

Es wäre allerdings durchaus möglich, auch im Staatswald, der durch Staatsbetriebe oder Forstanstalten öffentlichen Rechts zum Zwecke der Gewinnerzielung bewirtschaftet wird, Gemeinwohlleistungen zu definieren und abzugelten. Die heute gängige produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung im Staatsforst reicht hierfür allerdings nicht, da sie sich auf die Erlösverluste durch tatsächlich erbrachte Gemeinwohlleistungen konzentriert, für sich aber keine Anreize bietet, solche in verstärktem Maße zu erbringen. Praktische, allerdings bisher nur im Privatwald angewendete Ansätze für eine echte Honorierung von Gemeinwohlleistungen sind der Vertragsnaturschutz und die Ausgleichszulage oder Förderung für ökologische Leistungen der Forstwirtschaft (nur in Bayern, bis 2006 auch in Baden-Württemberg) sowie in gewisser Hinsicht auch die einfachgesetzlich angeordneten Entschädigungspflichten für bestimmte Nutzungseinschränkungen (vgl. § 68 BNatSchG, Art. 23 BayWaldG, § 47 LWaldG MV, § 51 LForstG NW).⁵⁸

3.4.3 Auswirkungen der Forstreformen in der politischen Diskussion

Eine flächendeckende, wissenschaftlich fundierte Bilanz der Auswirkungen der Forstreformen auf den Zustand des Staatswaldes gibt es derzeit noch nicht. Sie wird auch dadurch erschwert, dass die Praxis der staatlichen Forstbetriebe oder Forstanstalten – und

⁵⁵ Vgl. John 2007, S. 48 ff., 100 f.; Thomas, BWaldG 2015, Einl. Anm. 18; BUND Naturschutz Bayern & Greenpeace, Bürgerwald 2013, S. 3; SRU 2000, Tz. 1136.

⁵⁶ Siehe John 2007, S. 48-51, 100 f.; so insbesondere auch Volz, Der Bürger im Staat 2001, 51 (56 ff.).

⁵⁷ So die Begründung von SRU 2000, Tz. 1136 für eine Trennung von Nutzung und hoheitlichen Aufgaben (aber strikte und klare Regulierung und strenge Kontrolle erforderlich).

⁵⁸ Vgl. Dietz 1993, S. 102 ff.; Memmler & Ruppert in: Memmler & Ruppert 2006, S. 233 (239 ff., 247 ff.); N. Weber in: Münkler & Fischer 2002a, S. 243 (257 ff.).

dies selbst auf Revierebene – unterschiedlich zu sein scheint. Allerdings ergeben sich in manchen Bundesländern Anhaltspunkte für die Auswirkungen der Forstreformen aus den Waldinventuren und der Forsteinrichtungsstatistik.

Für Bayern ist in den Jahren 2008/2009 eine wissenschaftliche Evaluation durchgeführt worden.⁵⁹ In dem Evaluationsbericht wird eine Intensivierung der Holzerzeugung, zugleich aber auch eine vermehrte Berücksichtigung ökologischer und naturschutzfachlicher Belange festgestellt. Es seien anspruchsvolle waldbauliche und naturschutzfachliche Ziele entwickelt und umgesetzt worden. Dies gelte insbesondere für den Waldumbau in naturnahe Bestände, die Intensivierung der Bestandspflege, die Präzisierung der Grundsätze naturnahen Waldbaus, das Bodenschutzkonzept, das Naturschutzkonzept und die Schutzwaldsanierung. Allerdings wird auch auf die fehlende Konkretisierung der ökologischen Vorgaben und auf Mängel bei der Wildregulierung hingewiesen. Auch müsse die besondere Gemeinwohlverpflichtung und Vorbildlichkeit der Bewirtschaftung des Staatswaldes mehr beachtet und die starre ökonomische Orientierung mit einem Umsatzrenditeziel von 15 % aufgegeben werden (was zwischenzeitlich erfolgt ist).

Volz⁶⁰ führt die Erfolge der bayerischen Forstorganisationreform vor allem darauf zurück, dass die Diskussion über die Reform zu einer starken Politisierung geführt habe, die sich auch heute noch in einer kritischen Begleitung der Tätigkeit der Landesanstalt Bayern-Forst durch die Zivilgesellschaft auswirke. Er meint, je eindeutiger und weiter der öffentliche Forstbetrieb von der Forstverwaltung als Hoheitsträger entfernt sei, desto stärker könne sich der politische Einfluss auf die gesellschaftlich erkennbaren Elemente der Betriebsführung im Staatswald entwickeln. Eigentlicher Grund für dieses „Paradoxon“ dürfte es sein, dass ein erwerbswirtschaftlich orientierter staatlicher Forstbetrieb nicht über das Legitimitäts- und Vertrauenskapital verfügt, das die staatliche Hoheitsverwaltung besitzt.

Es ist allerdings festzustellen, dass die positive Beurteilung der bayerischen Forstorganisationsreform von den Umweltverbänden nicht geteilt wird. Umweltverbände und einzelne Vertreter des Schrifttums⁶¹ sehen – auch über Bayern hinaus – zahlreiche kritische Punkte der Forstreformen. Aktivistische Umweltorganisationen wie Greenpeace und mit mehr Zurückhaltung BUND greifen mit ihrer Kampagnenstrategie⁶² insbesondere negative Fallbeispiele auf. Solche werden insbesondere aus Hessen und Niedersachsen sowie Bayern und Schleswig-Holstein genannt.⁶³ Allgemein wird geltend gemacht, dass sich in der neueren Forstpraxis aufgrund der Erwerbsorientierung des Staatswaldes eine „Ökonomisierung“ und „Industrialisierung“ der Bewirtschaftung und Intensivierung der Holznutzung entwickelt habe, die die Schutzfunktion des Waldes, insbesondere hinsichtlich

⁵⁹ Siehe ARF-Bericht 2010; vgl. Volz in: Höltermann & Winkel 2010, S. 25 (28ff.) (Volz war an der ARF-Untersuchung beteiligt).

⁶⁰ In: Höltermann & Winkel 2010, S. 25 (29 ff.).

⁶¹ Insbesondere BUND Naturschutz Bayern & Greenpeace, Bürgerwald 2013; BUND-Waldreport 2016, S. 8-18, 24 f.; aus dem Schrifttum etwa Wagner, AFZ 2006, 569; Thomas, BWaldG 2015, Einl. Anm. 16 ff.; ders., NuR 2013, 559 (561 f., m.w.Nachw.); Stölb, ProWald 11 (Heft 1/2016), S. 16 f.

⁶² Vgl. dazu Dobler, Suda & Hölscher, AFZ 2014, Heft 3, 23 ff.

⁶³ BUND-Waldreport 2016, S. 8-18, 24 f.; vgl. „Schäden in einem unvorstellbaren Ausmaß“, FAZ v. 23. 1. 2016, S. 44.

ihrer ökologischen Komponenten sowie des Bodenschutzes, in den Hintergrund dränge. Die Entwicklung wird auch dahin charakterisiert, dass sich anstelle des dem Gesetz zugrundeliegenden multifunktionalen Ansatzes auch im Staatswald das Konzept der Segregation durchsetze. Aspekte der Ökonomisierung und Intensivierung der Nutzung seien etwa die teilweise massive Erhöhung des Holzeinschlags (zum Teil auch in Schutzgebieten), eine ganzjährige Holzernte ohne Rücksicht auf Brut- und Aufzuchtzeiten, auf die Erhaltung von Altbäumen und den Bodenschutz, ein erheblicher Personalabbau sowie die Ausrichtung des Holzeinschlags an den Marktpreisen für einzelne Holzarten und am Bedarf der Großkunden. Die Industrialisierung der Bewirtschaftung (Stichwort: Wald als „Holzfabrik“) kommt aus der Sicht der Kritiker darin zum Ausdruck, dass die Holzernte im Staatswald zunehmend durch schweres Gerät (Holzerntemaschinen) erfolgt und der Wald zu diesem Zweck durch vermehrten Wegebau einschließlich eines engmaschigen Netzes von Rückegassen massiv „maschinengerecht“ umgestaltet und geschädigt werde. Ein besonderes Problem stellt nach allgemeiner Auffassung die mangelhafte Regulierung des Wildbestands dar.

Die monierten Negativbeispiele werden allerdings von Seiten der staatlichen Forstwirtschaft teils bestritten, teils anderweitig gerechtfertigt.⁶⁴ Insbesondere wird auch darauf hingewiesen, dass sich der Holzzuwachs durch atmosphärischen Stickstoffeintrag erhöht habe. Der Staatswald trage durchaus den Erfordernissen der Nachhaltigkeit Rechnung, indem er mit den Einschlägen nicht über den Zuwachs hinausgehe. Dem liegt jedoch aus der Sicht der Kritiker⁶⁵ eine reduktionistische Deutung der forstrechtlichen Nachhaltigkeit zugrunde. Diese lasse sich nach dem Verständnis des BWaldG und der modernisierten Landeswaldgesetze nicht auf die rein ökonomische Nachhaltigkeit reduzieren, sondern umfasse auch die ökologische Komponente und sonstige Schutzfunktionen. Neben dem Holzzuwachs seien auch die Zusammensetzung der Baumarten, die Altersstruktur des Waldes, seine Dichte und standortspezifische Naturschutzfunktionen von Bedeutung.

Die Beurteilung der Auswirkungen der Forstreformen in der Fachdiskussion ist also von einer Klärung weit entfernt. Die fehlende Einigkeit ist nicht nur politisch relevant, sie „belastet“ auch die Auslegung der Gemeinwohlklauseln der Landeswaldgesetze, weil diese nicht ohne Berücksichtigung politischer Wertungen auskommen kann.

3.4.4 Die Positionierung politischer Strategien

Das unterschiedliche Verständnis des Gemeinwohls in der Forstwirtschaft spiegelt sich auch im Gegensatz zwischen den Aussagen der Waldstrategie von 2011⁶⁶ und der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt von 2007⁶⁷ wider.

Die Waldstrategie geht grundsätzlich davon aus, dass nachhaltige Forstwirtschaft besonders naturnah sei und dass durch die moderne multifunktionale Forstwirtschaft die

⁶⁴ Siehe die in Fn. 59 Zitierten; BUND, Waldreport 2016, S. 9, 11, 15, 16 f., 25; Wagner, AFZ 2006, 569; FAZ, oben Fn. 63.

⁶⁵ Besonders BUND Naturschutz Bayern & Greenpeace, Bürgerwald 2013, S. 6 ff.

⁶⁶ BMLEV, Waldstrategie 2020, 2011.

⁶⁷ BMU, Strategie zur biologischen Vielfalt, 2007; vgl. auch EU-Kommission 2011 d; Entschließung des Deutschen Bundestages vom 6. Oktober 2010, BT-Drs. 17/3199; zur Umsetzung vgl. Höltermann in: Höltermann & Winkel 2010, S. 10 ff.

Erhaltung und der Schutz der Biodiversität bereits in die Nutzung integriert würden. Die moderne Waldbewirtschaftung habe im Vergleich zu anderen Landnutzungsformen gute Werte für den Indikator „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“, bezogen auf bestimmte Vogelarten. Der Artenverlust sei im Wald deutlich geringer als bei anderen Flächennutzungen. Dies gelte allerdings nicht für einige Tier- und Pflanzenarten, die auf alte Waldbestände, Totholzbestände und ungestörte Waldentwicklung angewiesen seien.⁶⁸ Andererseits betont die Waldstrategie die Notwendigkeit einer möglichst weitgehenden ökonomischen Nutzung des heimischen Holzes als Rohstoff und zur Energieerzeugung und tritt für eine massive Steigerung der Holzernte bis zur Höhe des jährlichen Zuwachses und für eine Vermehrung des Nadelholzanteils ein.⁶⁹

Demgegenüber betont die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt unter dem Stichwort „Vorbildfunktion“ in der Sache die Gemeinwohlverpflichtung der öffentlichen Hand und damit auch des Staatswaldes. Sie tritt daher für Maßnahmen zur vorbildlichen Berücksichtigung der Biodiversität in Wäldern im Eigentum der öffentlichen Hand und für eine naturnahe Waldbewirtschaftung und die Erhaltung unzerschnittener Wälder ein.⁷⁰ Sie fordert – im Einklang mit der Biodiversitätskonvention – die Herausnahme von mindestens 5 % des gesamten Waldes und 10 % des Staatswaldes aus der wirtschaftlichen Nutzung und Überlassung an natürliche Waldentwicklung und Nutzung als Erholungswald.⁷¹ Durch (ökonomisch) nachhaltige Waldwirtschaft im Sinne der Waldstrategie und die bestehenden Naturerbeflächen können diese Ziele nicht erreicht werden. Bislang sind z. B. lediglich ca. 2 % der Waldfläche Deutschlands dauerhaft aus der Nutzung herausgenommen.

Es besteht daher ein offensichtlicher Konflikt zwischen den auf den Wald bezogenen Politiken auf Bundesebene, der auch nicht durch die Waldstrategien einzelner Bundesländer aufgelöst wird.

Auf Unionsebene enthält die EU-Forststrategie von 2014⁷² als Nachfolgeregelung früherer Aktivitäten wie der EU-Forststrategie von 1998 und des EU-Forstaktionsplans von 2006 Leitlinien für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung.⁷³ In der Strategie finden sich allerdings keine Aussagen zum Staatswald. Sie ist jedoch als Ausdruck des Verständnisses der Unionsorgane von einer nachhaltigen Waldpolitik von Bedeutung. Zentrale Grundsätze der EU-Forststrategie sind die nachhaltige, multifunktionale Waldbewirtschaftung, der Ausgleich zwischen verschiedenen Waldfunktionen und die Stärkung der „grünen Wirtschaft“. Neben Aussagen zu den ökonomischen Aspekten der Forstwirtschaft sowie dem Klimaschutz, die im Vordergrund stehen, wird auch ein ausdrücklicher Bezug zur EU-

⁶⁸ BMLEV, Waldstrategie 2011, S. 18 f.

⁶⁹ BMLEV, Waldstrategie 2011, S. 15, 12 f.; kritisch Thomas, BWaldG 2015, Einl. Anm. 18.

⁷⁰ BMU, Strategie zur biologischen Vielfalt 2007, S. 32, 44 f., 72.

⁷¹ BMU, Strategie zur biologischen Vielfalt 2007, S. 45.

⁷² EU-Kommission, Forststrategie 2014, im Grundsatz bestätigt durch die Ratsentschließung 9944/14 vom 19. 5. 2014.

⁷³ Die EU besitzt allerdings keine eigentliche Zuständigkeit für die Forstwirtschaft. Sie muss sich vielmehr auf die Verpflichtungen aufgrund von Entschlüssen der Gesamteuropäischen Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa (Forest Europe), auf die europäischen Strukturfonds (Art. 175 Abs. 1, 2, Art. 176 und 177 AEUV) und auf die Kompetenz zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (Art. 174 Abs. 2, 3, Art. 175 Abs. 3 AEUV) stützen.

Biodiversitätsstrategie⁷⁴ hergestellt. Es wird eine deutliche Verbesserung des Erhaltungszustands von Waldpflanzenarten und Lebensraumtypen angestrebt. Über die volle Umsetzung des EU-Naturschutzrechts hinaus sollen in allen Wäldern durch Bewirtschaftungspläne die genetische Vielfalt der Baumarten und die Vielfalt der Arten und Populationen gestärkt werden. In der in Bezug genommenen Biodiversitätsstrategie⁷⁵ wird in Bezug auf die Forstwirtschaft insbesondere die Erhaltung einer optimalen Totholzmenge und die Erhaltung von Wildnisgebieten gefordert. Obwohl all diese Aussagen recht allgemein bleiben, kann man es als einen Fortschritt ansehen, dass der für die deutsche Politik charakteristische Antagonismus zwischen Forst- und Naturschutzpolitik fehlt.

3.4.5 Neue Orientierungen im Zeichen des Klimaschutzes?

Zusätzlicher Nutzungsdruck auf den Wald ergibt sich in neuerer Zeit durch den Klimaschutz. Die Nutzung von Holz als nachwachsender Rohstoff zeichnet sich durch eine gute Klimabilanz aus. Eine intensive Nutzung von Holz für stoffliche und energetische Zwecke wird daher zur Verbesserung des Klimaschutzes empfohlen. Dabei könnte es wegen ihres besseren Holzertrags und schnelleren Wuchses und entsprechender CO₂-Speicherung sogar zu einer Renaissance der Nadelbäume kommen. Die Forderungen der Waldstrategie,⁷⁶ die in diese Richtung gehen, sind Ausdruck dieses neuen Stellenwertes der Holzproduktion im Zeichen des Klimaschutzes. Neben der Waldstrategie und der EU-Waldstrategie⁷⁷ hat sich insbesondere ein neueres Gutachten der beiden Wissenschaftlichen Beiräte beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, das den gegenwärtigen Stand der Forschung umfassend aufgearbeitet hat,⁷⁸ in dieser Richtung ausgesprochen. Allerdings wird – über die Aussage der Waldstrategie hinaus – auch die Bedeutung des Schutzes der Biodiversität, insbesondere für die Anpassung an den Klimawandel, konzediert und daher als Mittel der Konfliktlösung für Laub-/Nadelmischwald plädiert. Durch diese Entwicklung hat die Nutzfunktion des Waldes eine neue Legitimation erhalten. In Bezug auf den Staatswald wird sie teilweise als hervorgehobener Gemeinwohlbelang bezeichnet.⁷⁹ In einzelnen Bundesländern, etwa Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und dem Saarland, wird der Staatswald auch als bevorzugter Standort für Windenergieanlagen angesehen und es werden dafür Abholzungen in Kauf genommen.

Andererseits machen die Umweltverbände und einzelne Stimmen in der Literatur⁸⁰ geltend, dass naturnaher Waldbau zu einem höheren Grad an CO₂-Speicherung führe. Es entspricht zwar herkömmlicher Auffassung, dass das Wachstum und damit auch die

⁷⁴ EU-Kommission, Biodiversitätsstrategie 2011.

⁷⁵ AaO, S. 17.

⁷⁶ BMLEV, Waldstrategie 2011, S. 15 sowie S. 12 f.; vgl. auch Dieter et al. 2008, S. 5 ff.; SRU 2008, Tz. 363; EU-Waldstrategie 2014, S. 10 f.

⁷⁷ BMLEV, Waldstrategie 2011, S. 15 sowie S. 12 f.; EU-Waldstrategie 2014, S. 10 f.

⁷⁸ Wissenschaftliche Beiräte BMEL 2016, insbesondere S. 26, 38 f., 65 f., 279 ff., Zusammenfassung S. XXII ff.; ferner schon Dieter et al. 2008, S. 5 ff.; SRU 2008, Tz. 363.

⁷⁹ Burschel & M. Weber, Forstarchiv 2001, 75 ff.; vgl. auch N. Weber in: Münkler & Fischer 2002a, S. 243 (253, 260).

⁸⁰ NABU, NRW-Bürgerwald-Konzept 2010, Kurzfassung S. 17, Langfassung S. 132 ff.; BUND Naturschutz Bayern & Greenpeace, Bürgerwald 2013, Kurzfassung S. 7; Thomas, BWaldG, Einl. Anm. 17; vgl. N. Weber in: Münkler & Fischer 2002a, S. 243 (260).

Speicherungsleistung von Altbäumen geringer sind, als von jüngeren Bäumen. Dies wird jedoch durch neuere Untersuchungen in Frage gestellt.⁸¹ Allerdings wird bei einem Nutzungsverzicht auch auf die langfristige Kohlenstoffbindung bei der Holzverwendung verzichtet, so dass bei Betrachtung des Gesamtsystems schnellere Umtriebszeiten und stärkere Holznutzung klimapolitisch überlegen sein könnten. Darüber hinaus wird der Gesichtspunkt der Anpassung an den Klimawandel hervorgehoben.⁸² Diese setze Stabilität und Resilienz des Waldes voraus. Bei einem naturnahen Mischwald mit Arten- und genetischer Vielfalt, Naturverjüngung, Mehrschichtigkeit und standortgemäßen Baumarten sei dies eher zu erwarten als bei einer Bewirtschaftung und Zusammensetzung der Baumarten, die sich in erster Linie am Holzertrag orientieren. Auch wenn man dieses Argument grundsätzlich anerkennt, ist nicht auszuschließen, dass naturnahe Waldbewirtschaftung allein die Stabilität und Resilienz der Wälder gegenüber dem Klimawandel nicht zu gewährleisten vermag. Es könnte durchaus weitergehender Maßnahmen bedürfen, etwa der Beimischung fremder, stabiler und dürrerotoleranter Baumarten und stärkerer Eingriffe, z. B. durch kleinere Kahlschläge auf Kosten eines konservierenden Objektschutzes.⁸³

Insofern ist das Klimaschutzargument ambivalent. Es ist zudem mit dem Problem fehlender wissenschaftlicher Erkenntnisse belastet, sowohl was Art und Ausmaß des Klimawandels und seiner lokalen und regionalen Wirkungen als auch die Möglichkeiten der gezielten Steuerung der Anpassung betrifft. Im Ergebnis lassen sich jedoch der Schutz der Biodiversität und die Sicherung der Kohlenstoffspeicherung im Wald einerseits und die nachhaltige Nutzung von Holz andererseits im Rahmen einer multifunktionalen Waldbewirtschaftung wohl harmonisieren.

3.5 Gemeinwohlklauseln in den Landeswaldgesetzen

3.5.1 Allgemeine Überlegungen

Im Bundeswaldgesetz fehlt es an einer rahmenrechtlichen Regelung, die eine Gemeinwohlverpflichtung für den Staatswald begründet. Dagegen enthalten alle Landeswaldgesetze⁸⁴ besondere Gemeinwohlverpflichtungen für den Staatswald.

§ 3 Abs. 1 BWaldG definiert den Staatswald und bezieht dabei Wald im Eigentum des Bundes in den Begriff des Staatswaldes ein. Die Mehrzahl der Bundesländer hat daher – in verfassungsrechtlich zulässiger Weise⁸⁵ – auch den Bundeswald den materiellrechtlichen

⁸¹ Stephenson et al., Nature 507, 90-93 (6. März 2014).

⁸² Oben Fn. 79.

⁸³ Dazu Wissenschaftliche Beiräte BMEL 2016, S. 286 f., 288 f.; Spathelf, Bolte & van der Maaten, Landbauforschung 2015, 161 ff.; Dieter et al. 2008, S. 8 ff.; vgl. auch Capellmann, Pistorius & Volz, ZfU 2010, 193 (210 f.); zum umstrittenen Besatz mit Douglasien siehe etwa Spathelf, AFZ 2014, Heft 3, 19 ff.; Greger, AFZ 2015, Heft 9, S. 35 ff.

⁸⁴ Die Gemeinwohlklauseln der Waldgesetze der Stadtstaaten werden wegen der dortigen Besonderheiten des Staatswaldes nicht untersucht.

⁸⁵ BVerwG Urt. v. 16. 1. 1968 – I A 1.67, BVerwGE 29, 52 (59); Urt. v. 8. 2. 1974 – VII C 16.71, BVerwGE 44, 351 (357); Urt. v. 14. 4. 1989 – 4 C 31/88, BVerwGE 82, 17 (21 ff.); OVG Frankfurt/Oder Urt. v. 9. 12. 1999 – 3 A 103/97, NuR 2000, 288 (289 f.); Isensee in: Isensee & Kirchhof, 2008, § 126 Rn. 111 ff.; Schoenenbroicher 1995, S. 65 ff., 90 ff., 150 ff.; Delbrück 1992, S. 193 ff.; Meyer in: Frenz & Müggenborg, BNatSchG 2016, § 4 Rn. 6, 9 ff.; Klose & Orf, Forstrecht

Pflichten des jeweiligen Landeswaldgesetzes unterworfen. Insoweit gilt daher prinzipiell auch die besondere Gemeinwohlverpflichtung. Soweit es sich, wie vielfach, um militärisches Gelände handelt, darf nach § 4 S. 1 Nr. 1, S. 2 BNatSchG die Anwendung des Naturschutzrechts die funktionsgerechte Nutzung des Waldes nicht beeinträchtigen. Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind aber zu berücksichtigen.⁸⁶ Diese Regelung dürfte entsprechend auch auf das Waldrecht anwendbar sein, jedenfalls soweit dieses funktional Naturschutzrecht ist.⁸⁷

Es gibt aber auch einige Landeswaldgesetze, die den Bundeswald von der Definition des Staatswaldes ausnehmen oder die besondere Gemeinwohlverpflichtung auf den Landeswald beschränken.⁸⁸ In diesen Bundesländern besteht keine verpflichtende besondere Gemeinwohlverantwortung der für die Bewirtschaftung zuständigen Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Der Bundeswald unterliegt daher insoweit den gleichen Regeln wie der Privatwald. Unterschiede in der Bewirtschaftungs- und Naturschutzpraxis der Bundesanstalt je nach rechtlicher Einordnung des Bundeswaldes sind allerdings nicht erkennbar.

Die rechtliche Diskussion zur Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes wird mit unterschiedlichen Akzenten geführt.

Der traditionellen Sichtweise entspricht es, für alle Waldeigentumsarten Multifunktionalität im Sinne einer prinzipiellen Zielharmonie zwischen Nutzungs-, Schutz- und Erholungsfunktion auf der gleichen Waldfläche zu postulieren. Dieser integrative Ansatz der Waldbewirtschaftung geht davon aus, dass durch eine ordnungsgemäße und ökonomisch nachhaltige Bewirtschaftung auch die strukturellen Voraussetzungen für wirksamen Umweltschutz geschaffen werden, weil die Erhaltung und der Schutz der Biodiversität bereits in die Nutzung integriert werden.⁸⁹ Ergänzend wird auch auf die Notwendigkeit von Einnahmen aus der Holzproduktion für die Effektivierung der Schutz- und Erholungsfunktion verwiesen.⁹⁰

Das Konzept der Zielharmonie liegt insbesondere der Zielnorm des § 1 BWaldG zugrunde. Das gleiche gilt für die Regelung des § 9 Abs. 1 BWaldG über die Genehmigung von Waldumwandlungen. Danach entspricht nicht nur die Schutz- und Erholungsfunktion, sondern auch die nachhaltige Erfüllung der Nutzfunktion des Waldes dem Allgemeininteresse (§ 9 Abs. 1 S. 3 BWaldG). Zu beachten ist, dass nach der ausdrücklichen Aussage des § 1 Nr. 1 BWaldG die ökologische Funktion des Waldes (Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts) Teil der Schutzfunktion ist (wenngleich der

1998, § 3 Rn. 8 f., § 45 Rn. 1 ff.

⁸⁶ Zu Naturschutzprogrammen des Bundesforstes siehe Feuring in: Höltermann & Winkel 2010, S. 75 ff.

⁸⁷ Die Bewirtschaftungskompetenz liegt nach dem Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben bei der Bundesanstalt.

⁸⁸ § 3 Abs. 1 S. 2 LWaldG BW; § 3 Abs. 1, § 26 BbgWaldG; § 31 Abs. 1 LForstG NW; § 25 Abs. 6 LWaldG RhP.

⁸⁹ BMLEV, Waldstrategie 2011, S. 18 f.

⁹⁰ Ebersbach in: HAR 1981, Sp. 661, 664 f.; ders. in: Handbuch des Umweltrechts 1986, Sp. 578, 579 f.; Klose & Orf, Forstrecht 1998, § 1 Rn. 11 ff.; Leisner, NVwZ 1991, 40 (41); E. Huber-Stentrup, NVwZ 1991, 1149 (1150); Zillien, RdL 1989, 253 ff.; Zerle et al., BayWaldG, Art. 18 Tz. 14 f.

Naturschutz nicht selten analytisch getrennt von der Schutzfunktion dargestellt wird). Dementsprechend wird der im BWaldG und in den Waldgesetzen der Länder niedergelegte Grundsatz der Nachhaltigkeit neben der Nutzfunktion auch auf die Schutzfunktion, insbesondere die ökologische Funktion, bezogen. Diese Aspekte einer Ökologisierung der walddrechtlichen Regulierung ändern aber nichts am gesetzlichen Postulat der prinzipiellen Gleichrangigkeit aller Waldfunktionen, vielmehr handelt es sich um ein integratives Konzept, das allen Waldfunktionen gerecht werden soll. Allerdings dürfte feststehen, dass es nicht möglich ist, alle Waldfunktionen in allen Waldgebieten gleichzeitig zu optimieren. Multifunktionalität schließt daher die Notwendigkeit ein, in Fällen, in denen sich die Waldfunktionen ausschließen oder die eine die andere stark beeinträchtigt, Abstriche an der jeweiligen Zielerfüllung zuzulassen.

Als Ausgleich für die Ökonomisierung der Forstwirtschaft, die insbesondere im Zuge der neueren Forstverwaltungsreformen auch den Staatswald erfasst hat, kann man in vielen modernisierten Landeswaldgesetzen eine Akzentuierung der ökologischen Funktion des Waldes, insbesondere des Staatswaldes, feststellen. Dies kommt insbesondere im Erfordernis der Naturnähe der Bewirtschaftung hinsichtlich Art und Ziel der Bewirtschaftung und der Waldstruktur zum Ausdruck. Man kann bei diesem Verständnis den Inhalt der Gemeinwohlverpflichtung als „Gleichrang der Waldfunktionen mit ökologischen Vorgaben“ bezeichnen.⁹¹ Danach soll sich der Waldbau an potentiell natürlichen Waldgesellschaften orientieren, natürliche Prozesse fördern und eine enge räumliche Verknüpfung der verschiedenen Waldentwicklungsstadien ermöglichen. Wesentliche Elemente der (ökologischen) Nachhaltigkeit sind die natürliche Verjüngung und der Verzicht auf Kahlschläge, die Belassung von Totholz im Wald, bodenschonende Methoden der Holzentnahme und eine Einschränkung des Wegenetzes.⁹²

Hinzu kommt in gewissem Umfang aber auch ein besonderer Schutz der Lebensräume und der Biodiversität im Wald. Dieser erfolgt überwiegend integriert in die Bewirtschaftung oder jedenfalls mit ihr vernetzt. Zum Teil ist aber auch die Ausweisung räumlich getrennter Waldflächen für den Naturschutz vorgesehen. Hieraus ergibt sich eine gewisse Annäherung an Forderungen in der jüngeren Diskussion, neben der Waldbewirtschaftung nach ökologischen Mindeststandards vor allem im Staatswald in höherem Maße Waldgebiete mit Vorrang für den Naturschutz und ohne Bewirtschaftung auszuweisen. Danach soll der integrative Ansatz multifunktionaler Bewirtschaftung unter ökologischen Vorgaben generell mit einer Segregation auf räumlich begrenzten Teilflächen zugunsten des Naturschutzes kombiniert werden.⁹³ Das gegenläufige Konzept einer funktionalen Differenzierung oder Segregation zum Zwecke der Steigerung der Nutzungsintensität, das insbesondere von Teilen der privaten Forstwirtschaft und der Verarbeitungsindustrie sowie einzelnen

⁹¹ So in der Sache SRU 2000, Tz. 1101; Ammer & Puettmann, Forstarchiv 2009, 90 (92 ff.); Schmidhüsen, J. For. Sc. 2007, 290 ff.; Rosenkranz & Seintsch, Landbauforschung 2015, 145 (146 f.).

⁹² Hierzu etwa Röhrig et al. 2006; Spellmann in: Depenheuer & Möhring 2010, S. 99 (103 ff.); SRU 2000, Tz. 1148 ff.; Capellmann, Pistorius & Volz, ZfU 2010, 193 (203); aus der naturschutzrechtlichen Literatur etwa Fischer-Hüftle in: Schumacher & Fischer-Hüftle, BNatSchG 2011, § 5 Rn. 28 ff.; Endres in: Frenz & Muggenborg, BNatSchG 2016, § 5 Rn. 15 f.

⁹³ So Krug & Höltermann 2013; BMU, Biodiversitätsstrategie 2007, S. 45; tendenziell wohl auch SRU 2000, Tz. 1105 f.

Wissenschaftlern vornehmlich für den Privatwald vertreten wird,⁹⁴ findet dagegen in den Landeswaldgesetzen keine Grundlage, jedenfalls soweit der Staatswald betroffen ist.

Die Beachtung der ökologischen Anforderungen der Bewirtschaftung im Staatswald kann – auch bei Aufrechterhaltung der prinzipiellen Gleichrangigkeit und Gleichwertigkeit der Nutz- und der Schutzfunktion – je nach der Strenge der Anforderungen im Einzelfall zu einer nicht unerheblichen Einschränkung der Holzproduktion führen. Diese geht mit entsprechenden Erlöseinbußen und Mehraufwendungen bei der Bewirtschaftung einher und kann als Folgewirkung auch die wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum beeinträchtigen. Besonders stark sind diese Auswirkungen auf die Ertragssituation der Forstwirtschaft, soweit im Wald in größerem Umfang Biotopholz (Biotopbäume und Totholz) belassen oder Schutzgebiete für den Naturschutz ausgewiesen und damit aus der Nutzung genommen werden.⁹⁵ Auch der ökologische Waldbau kann mit kurz- und mittelfristigen ökonomischen Einbußen verbunden sein.

Ohne die unterschiedlichen forstpolitischen Konzepte im Einzelnen diskutieren oder gar zwischen ihnen eine Entscheidung treffen zu wollen, wird bei der allgemeinen Analyse der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes in den Landeswaldgesetzen zunächst vom Ansatz des Gleichrangs der Waldfunktionen mit ökologischen Vorgaben ausgegangen. Auf dieser Grundlage bietet sich die Unterscheidung in Gesetze mit „starker“, „moderater“ und „schwacher“ Gemeinwohlverpflichtung an. Kriterien für die Einordnung in die Kategorie „starke“ Gemeinwohlverpflichtung sind einmal das Vorhandensein einer Gewichtung im Verhältnis zwischen ökonomischer und ökologischer Funktion des Waldes zugunsten der letzteren, zum anderen der Grad der Spezifizierung der ökologischen Belange. Wenn es an einer ausdrücklichen Gewichtung fehlt, kann sich aus der Konkretisierung der ökologischen Vorgaben auch eine implizite Gewichtungsvorgabe zu Gunsten der ökologischen Belange ergeben. Eine „moderate“ Gemeinwohlverpflichtung liegt vor, wenn das Gesetz zwar ohne Gewichtungsvorgabe von einer Gleichrangigkeit der Waldfunktionen ausgeht, aber doch, sei es auch ohne Konkretisierung, einen ökologischen Rahmen für die Bewirtschaftung vorgibt. „Schwach“ ist die Gemeinwohlverpflichtung, wenn es an Aussagen zum Schutz ökologischer Belange fehlt.

Alternativ soll auch eine Klassifizierung der Landesgesetze nach dem Kriterium der Vorbildlichkeit der Bewirtschaftung erfolgen. Auf der Grundlage des Harmoniemodells lässt sich die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes im Einklang mit einigen Landeswaldgesetzen auch in der Weise charakterisieren, dass die Bewirtschaftung im Staatswald eine Vorbildfunktion zu erfüllen hat. Dieser Begriff ist allerdings nicht ganz eindeutig. Er kann im Wortsinn oder im übertragenen Sinne verstanden werden. Im Ergebnis kann man sagen, dass nach dem Vorbildgebot die staatliche Bewirtschaftung die Maßstäbe der Ordnungsmäßigkeit und Nachhaltigkeit besonders ernst nehmen und sämtliche Waldfunktionen bestmöglich zur Geltung bringen muss.

⁹⁴ Wagner, FuH 2004, 105 ff.; ders., FuH 2007, 12 ff.; Giesen, Holz-ZBl. 1992, 919 (923); tendenziell auch für den Staatswald Pukall, NuR 2014, 171 (175 f.); vgl. Capellmann, Pistorius & Volz, ZfU 2010, 193 (204 f.); Dieter et al. 2008, S. 24.

⁹⁵ Vgl. hierzu mit unterschiedlichen Szenarien und sonstigen Annahmen Rosenkranz & Seintsch, Landbauforschung 2015, 145 ff.; ferner Wilke in: Depenheuer & Möhring 2010, S. 371 (380 f.); Dieter et al. 2008, S. 15 f., 18 ff.; Memmler & Ruppert in: Memmler & Ruppert 2006, S. 233 (239 ff.); Stoll, AFZ 2005, 1010 ff.

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Klassifizierung der Länder allein aufgrund der Gemeinwohlklauseln in den Waldgesetzen ggf. zu relativieren ist. Zum einen ist eine schwache Gemeinwohlklausel oder das Fehlen eines Vorbildgebots nicht geeignet, das ökologische Schutzniveau des Staatswaldes in einem Bundesland aussagekräftig zu kennzeichnen, wenn schon für alle Waldeigentumsarten anspruchsvolle ökologische Anforderungen bestehen. In neuerer Zeit sind in den meisten Bundesländern die Gemeinwohlbindungen des Privatwaldes in Form ökologischer Mindeststandards erhöht worden.⁹⁶ Diese gelten dann im Staatswald in besonderem Maße.⁹⁷ Es kann also eine schwache „besondere“ Gemeinwohlverantwortung auch allein deshalb geben, weil die allgemeine, für alle Waldeigentumsarten geltende Gemeinwohlverantwortung besonders ausgebildet ist.

Zum anderen sind auch Verwaltungsvorschriften eines Bundeslandes zu berücksichtigen, die zu einer Rechtsanwendung im Sinne einer starken Gemeinwohlverpflichtung oder einer Vorbildfunktion führen können. Ein gutes Beispiel ist Hessen.⁹⁸ Es ist denkbar, dass eine „schlanke“ gesetzliche Gemeinwohlbindung des Staatswaldes in einem Bundesland mit einer Aufbesserung durch Verwaltungsvorschriften kombiniert wird. Das praktische Ergebnis kann einer starken, auf Gesetz beruhenden Gemeinwohlverpflichtung gleichwertig sein. Staatsrechtlich, d. h. im Lichte des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips, mag dies unproblematisch erscheinen, da es bei der Bewirtschaftung des Staatswaldes nicht um die Außenbeziehungen des Staates zum Einzelnen, sondern um dessen Innenbereich geht. Es ist aber zu berücksichtigen, dass das betreffende Bundesland weitgehend auf eine Steuerung durch Gesetzgebung verzichtet und der Exekutive einen weiten Spielraum gewährt, der entsprechend den politischen Präferenzen in der einen oder anderen Weise ausgefüllt werden kann. Bestehende Einwirkungsmöglichkeiten des Landesparlaments im Rahmen der Haushaltsberatungen gleichen dieses Defizit jedenfalls nicht völlig aus.

Schließlich ist bei der Bewertung der einzelnen Bundesländer auch die jeweilige Verwaltungspraxis und Behördenorganisation zu berücksichtigen. Sie kann zu einer Auf- oder Abwertung im Vergleich zu den Ergebnissen führen, die aufgrund der gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen gewonnen worden sind. Dies geht allerdings über die Thematik des vorliegenden Kapitels hinaus.

3.5.2 Naturnähe der Bewirtschaftung

3.5.2.1 Landeswaldgesetze mit „starker“ Gemeinwohlverpflichtung

Als Gesetze mit starker Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes kann man unter den Flächenstaaten wohl nur die Landeswaldgesetze von Brandenburg und – mit Einschränkung – des Saarlandes und von Schleswig-Holstein bezeichnen.

Nach § 26 BbgWaldG wird die besondere Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes insbesondere als Schutz und Erhaltung natürlicher Waldgesellschaften definiert (Abs. 1 S. 1). Die Bewirtschaftung soll zwar nach wirtschaftlichen Grundsätzen, aber nur innerhalb

⁹⁶ Dazu Volz in: Höltermann & Winkel 2010, S. 25 (28 ff.).

⁹⁷ Volz in: Höltermann & Winkel 2010, S. 25 (28).

⁹⁸ Siehe näher unten Ziff. 3.6.3.

des ökologischen Rahmens auf der Grundlage einer Rahmen- und Waldfunktionenplanung stattfinden (Abs. 4). Der Staatswald ist vorbildlich und nachhaltig unter vorrangiger Beachtung der Schutz- und Erholungsfunktion zu bewirtschaften (Abs. 1 S. 2). Dabei handelt es sich nicht lediglich um einen Programmsatz, sondern um eine Verpflichtung.⁹⁹ Es wird damit eine klare Gewichtung zugunsten der Schutz-, insbesondere der ökologischen Funktion des Staatswaldes getroffen. Ferner wird die besondere Gemeinwohlverpflichtung eingehend spezifiziert. Es sind natürliche Prozesse zur Erreichung des Wirtschaftsziels konsequent zu nutzen und zu fördern und standortgerechte, naturnahe, stabile und produktive Waldökosysteme zu entwickeln und zu erhalten (Abs. 2).¹⁰⁰ Dies geht in gewissem Umfang über die für alle Waldeigentumsarten geltenden Anforderungen der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft (§ 4 Abs. 3 LWaldG) hinaus, die aber ihrerseits konkreter gefasst sind.

Das Landeswaldgesetz des Saarlandes (§ 28 SaarWaldG) enthält zwar keine ausdrückliche Gewichtungsvorgabe, nicht einmal im Sinne eines Gleichrangs aller Waldfunktionen. Es enthält aber inhaltlich besonders aussagekräftige Konkretisierungen der ökologischen Anforderungen.¹⁰¹ Die besondere Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes wird dahin konkretisiert, dass dieser über die allgemeinen, in sich schon recht anspruchsvollen Verpflichtungen des Privatwaldbesitzers (§ 11 Abs. 2 SaarWaldG) hinaus nach den Grundsätzen der naturnahen Dauerwaldwirtschaft zu bewirtschaften ist. Dazu rechnen nach dem Gesetz die Einzelbaumnutzung, der Vorrang der Naturverjüngung, die Gewährleistung eines angemessenen Anteils an Biotopholz (mindestens 5% pro Hektar), Begrenzungen des Forstwegenetzes, der Verzicht auf flächenhaften Chemikalien- und Düngereinsatz und die standortgemäße Begrenzung des Schalenwilds (§ 28 Abs. 1 SaarWaldG). Genannt werden im Zusammenhang mit dem weiteren Ziel der Stabilisierung des ländlichen Raums auch noch die Ausweisung von Schutzgebieten im Staatswald, die umweltschonende Entnahme von Holz und die Förderung der Lebensraumfunktion des Waldes, insbesondere durch die Förderung der Artenvielfalt (§ 28 Abs. 2 Nr. 1, 2 und 5). Dem dient insbesondere auch die forstliche Rahmen- und Funktionsplanung, in deren Rahmen bei besonderem Gewicht der Schutz- oder Erholungsfunktion Schutzgebiete ausgewiesen werden sollen (§ 5 Abs. 3 Nr. 4 SaarWaldG). Aus alledem wird man folgern können, dass dem Gesetz eine besondere Gewichtung zugunsten der Schutzfunktion, insbesondere der ökologischen Funktion, des Staatswaldes zugrunde liegt.

Das Landeswaldgesetz von Schleswig-Holstein macht in seinen Regelungen zur besonderen Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes (§ 6 LWaldG SH) keine nähere inhaltliche Aussage zu seinem Gemeinwohlmodell. Es verleiht der Schutz- und Erholungsfunktion jedoch ein besonderes Gewicht, indem es deren „besondere Berücksichtigung“ bei der Bewirtschaftung verlangt.¹⁰² Die Regelung ist dahin zu verstehen,

⁹⁹ Koch, BbgWaldG, § 26 Anm. 2, 3.1 (allerdings ohne Aussage zum Vorrang der Schutz- und Erholungsfunktion).

¹⁰⁰ Vgl. Koch, BbgWaldG, § 26 Anm. 31.

¹⁰¹ Vgl. Wild & Wirtz, AFZ 2011, Heft 3, S. 30 ff.

¹⁰² Eine ökologisch anspruchsvollere Regelung in § 6 Abs. 2 S. 2 LWaldG SH hat nur vom 1. 1. 2005 bis zum 31. 12. 2007 gegolten. Der dort enthaltene Katalog der Anforderungen an den naturnahen Waldbau dürfte aber die Grundlage für Bewirtschaftungsrichtlinien im Landeswald gewesen sein;

dass bei unvereinbaren Zielkonflikten der Nutzfunktion mit der Schutz- oder Erholungsfunktion die Nutzfunktion im Landeswald im konkreten Einzelfall zurückstehen muss.¹⁰³ Außerdem schreibt das Gesetz aufgrund der Novellierung vom April 2016 vor, dass 10 % der Gesamtfläche des Staats- und Körperschaftswaldes zur Schaffung eines Netzes von Naturwäldern aus der Bewirtschaftung genommen werden sollen (§ 6 S. 3 LWaldG SH). Ein Großteil dieser Flächen (64 Naturwaldgebiete) ist bereits durch Gesetz ausgewiesen, weitere können durch Rechtsverordnung ausgewiesen werden (§ 14 Abs. 3 LWaldG SH). Insoweit sind die Zielvorgaben allerdings für die einzelnen öffentlichen Waldeigentümer (Kommunen) nicht verbindlich, da sie sich auf das ganze Land beziehen. Ergänzend greifen anspruchsvolle ökologische Anforderungen an die Bewirtschaftung, die für alle Waldeigentumsarten gelten (§ 5 LWaldG SH). Danach soll die Bewirtschaftung des Waldes insbesondere auch naturnah nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis erfolgen. Genannt werden unter anderem die Erhaltung der Waldökosysteme als Lebensraum, der Aufbau naturnaher Wälder mit hinreichendem Anteil standortgemäßer Baumarten unter Ausnutzung von Naturverjüngung, schonende Walderschließung, Kontrolle der Wilddichten und Erhaltung von Alt- und Totholz.

3.5.2.2 Landeswaldgesetze mit „moderater“ Gemeinwohlverpflichtung

Überwiegend sehen die Landeswaldgesetze jedoch eine nur „moderate“ Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes vor. Dies gilt für Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Maßgeblich für die Klassifizierung ist nicht nur, dass die betreffenden Gesetze davon ausgehen, dass sämtliche Waldfunktionen gleichermaßen erfüllt werden müssen.¹⁰⁴ Vielmehr finden sich jeweils auch Regelungen, die die ökologischen Anforderungen verstärken, ohne ihnen allerdings generell ein besonderes Gewicht zuzuerkennen.

Das Landeswaldgesetz von Baden-Württemberg versteht die besondere Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes im Sinne der traditionellen Multifunktionalität mit Zielharmonie. Neben der ökonomischen Nutzfunktion wird auch die Schutz- und Erholungsfunktion genannt und es wird eine gleichzeitige Erfüllung und nachhaltige Sicherung auch dieser Funktionen vorgeschrieben, ohne aber im Rahmen der Schutzfunktion ökologische Belange anzusprechen (§ 45 Abs. 1 LWaldG BW). Allerdings bringen die Grundsätze der forstlichen Rahmenplanung (§ 6 Nr. 4 LWaldG BW) zum Ausdruck, dass der Schutz- und Erholungsfunktion in Gebieten der Vorrang zu geben ist, in denen sie von besonderem Gewicht ist. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass recht anspruchsvolle allgemeine Grundpflichten für alle Waldeigentumsarten bestehen. Die Grundpflicht zu nachhaltiger, pfleglicher, planmäßiger und sachkundiger Bewirtschaftung (§§ 12, 22 LWaldG BW) schließt Pflichten zur Umweltvorsorge ein. Dazu zählen etwa die Erhaltung und Pflege der Umwelt, des Naturhaushalts und der Naturgüter sowie die Erhaltung von Lebensräumen der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt (§ 22 Abs. 1, 2 LWaldG BW).

vgl. Begr. des Regierungsentwurfs des Gesetzes über die Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten 2007, LT-Drs. 16/1582, S. 37 (zu Art. 2, § 6 LWaldG).

¹⁰³ So Begr. des Regierungsentwurfs des Waldgesetzes 2004, LT-Drs. 15/3262, S. 82 (zu § 6 Abs. 1 Satz 2).

¹⁰⁴ In dieser Richtung Volz in: Höltermann & Winkel 2010, S. 25 (33).

Das Bayerische Waldgesetz geht im Rahmen der besonderen Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes ausdrücklich von einem Modell der Optimierung des Gesamtnutzens aller Waldfunktionen und daher vorbildlichen Bewirtschaftung aus (Art. 18 Abs. 2 S. 1 BayWaldG). Es fehlt daher an einer allgemeinen Gewichtungsvorgabe zugunsten der ökologischen Funktion des Waldes, vielmehr besteht grundsätzlich auch im Staatswald ein genereller Gleichrang der Waldfunktionen. In diesem Rahmen kann entsprechend den örtlichen Bedürfnissen sowie den Zielen und Maßnahmen der Waldfunktionspläne im jeweils erforderlichen Ausmaß eine der Waldfunktionen bevorzugt erfüllt werden (Art. 18 Abs. 2 S. 1 und 2 BayWaldG). Die besondere Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes wird in der Sache dahingehend konkretisiert, dass die Bewirtschaftung insbesondere standortgemäße, naturnahe, gesunde, leistungsfähige und stabile Wälder zu erhalten oder zu schaffen hat. Dazu gehören auch die natürliche Verjüngung der standortgemäßen Baumarten und eine auf einen artenreichen und gesunden Wildbestand ausgerichtete Bejagung (Art. 18 Abs. 1 S. 3 und 4 BayWaldG). Das kann man als Ausdruck starker Nachhaltigkeit verstehen.¹⁰⁵ Ferner sind die Schutz- und Erholungsfunktion und die biologische Vielfalt im Wald zu sichern und zu verbessern, aber auch die Holzherzeugung ist möglichst zu steigern (Abs. 1 S. 5 Nr. 1 und 2). Es wird also eine Holzproduktion bei gleichzeitiger Erfüllung der Schutz- und Erholungsfunktion angestrebt.¹⁰⁶ Das Sicherungs- und Verbesserungsgebot setzt nach Auffassung des Schrifttums keine absolute Schranke für die wirtschaftliche Nutzung des Staatswaldes, sondern stellt eine Berücksichtigungspflicht nach dem Optimierungsmodell dar.¹⁰⁷ Im Ergebnis geht all das kaum über die Bewirtschaftungspflichten im Privatwald (Art. 14 Abs. 1 BayWaldG) hinaus. Allerdings bestimmt Art. 3 Abs. 2 des Bayerischen Staatsforstengesetzes, das der Konkretisierung des BayWaldG für die Tätigkeit des Staatsbetriebes dient, dass bei der Bewirtschaftung dem Naturschutz, der Landschaftspflege und der Wasserwirtschaft in besonderem Maße Rechnung getragen werden soll. Außerdem ist zu beachten, dass der Staatsforst für „überobligatorische“ Gemeinwohleistungen durch Beihilfen unterstützt werden kann (Art. 22 Abs. 4 BayWaldG). Solche Leistungen sind nach dem Gesetz insbesondere die Schutzwaldsanierung, Schutzwaldpflege, Moorrenaturierung, Bereitstellung von gesondert ausgewiesenen Rad- und Wanderwegen sowie Biotopverbundprojekte im Wald.

Das Landeswaldgesetz von Mecklenburg-Vorpommern (§ 6 Abs. 1 in Vbg. mit § 11 Abs. 6 LWaldG MV) macht keine eindeutigen Aussagen dazu, ob die besondere Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes im Sinne der traditionellen Multifunktionalität mit Zielharmonie zu verstehen ist. Anhaltspunkte für eine Multifunktionalität ergeben sich daraus, dass der Staatswald zu bewirtschaften ist, um die Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion nachhaltig zur Wirkung zu bringen (§ 6 Abs. 1 S. 3 LWaldG MV). Die Schutzfunktion wird durch ausdrückliche Benennung der ökologischen Funktion des Waldes akzentuiert und eine naturnahe Forstwirtschaft vorgeschrieben. Eine Besonderheit liegt darin, dass bereits die für alle Waldeigentumsarten geltenden Anforderungen ordnungsgemäßer Forstwirtschaft wesentliche ökologische Elemente enthalten (§ 12 Abs. 1 LWaldG MV). Sie werden ausdrücklich auch auf den Staatswald erstreckt. Im

¹⁰⁵ Vgl. Zerle et al., BayWaldG, Art. 18 Tz. 10, 13.

¹⁰⁶ Zerle et al., BayWaldG, Art. 18 Tz. 14 ff.

¹⁰⁷ Zerle et al., BayWaldG Art. 18 Tz. 14.

Rahmen, und auch in den Grenzen, dieser Zielsetzungen ist der Staatswald nach ökonomischen und ökologischen Grundsätzen zu bewirtschaften (§ 6 Abs. 1 S. 3 LWaldG MV).

Das Landeswaldgesetz von Niedersachsen (§ 15 Abs. 4 NdsWaldG) bestimmt, dass der Staatswald dem Allgemeinwohl zu dienen habe. In der Sache ist damit eine besondere Gemeinwohlverpflichtung gemeint. Ansonsten hätte man eine vergleichbare Verpflichtung auch für den Privatwald treffen müssen. Das Gemeinwohl wird zunächst durch Bezugnahme auf den Grundsatz der Nachhaltigkeit definiert. Diese Verpflichtung wird sodann in der Weise konkretisiert, dass der zuständige Landesbetrieb einen angemessenen Baumbestand zu erhalten, den Wald naturnah zu bewirtschaften und Holzprodukte wirtschaftlich zu verwerten hat. Außerdem hat er die Schutz- und Erholungsfunktion des Staatswaldes zu „fördern“. Diese Formulierung legt allerdings die Auslegung nahe, dass diese Verpflichtung weniger anspruchsvoll ist als eine Verpflichtung zur „Beachtung“ oder „Sicherung“ der Schutz- und Erholungsfunktion.¹⁰⁸ Einen ökologischen Akzent setzt das Gesetz mit der Regelung, dass der Staatswald unter Aussetzung der Nutzfunktion der eigendynamischen Entwicklung überlassen werden kann (§ 11 Abs. 3 NdsWaldG). Wie auch bei anderen Landeswaldgesetzen fällt auf, dass der Grad der Konkretisierung der besonderen Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes hinter dem der allgemeinen, für alle Waldeigentumsarten geltenden Anforderungen ordnungsgemäßer Forstwirtschaft (§ 11 Abs. 1, 2 NdsWaldG) zurückbleibt.

Zweifel hinsichtlich der Klassifikation werfen die Bewirtschaftungsziele im Staatswald nach dem Landesforstgesetz von Nordrhein-Westfalen (§ 31 LForstG NW) auf. Die ökonomische Waldfunktion steht im Vordergrund. Ohne ausdrückliche Nennung der (besonderen) Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes bestimmt das Gesetz zunächst, dass die Behörden die Ertragskraft des Waldes zu erhalten und die Nachhaltigkeit der Holznutzung zu wahren, den Wald vor Schäden zu bewahren und die Walderzeugnisse nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu verwerten haben (§ 31 Abs. 1 LForstG NW). Allerdings schreibt das Gesetz allgemein vor, dass die Wohlfahrtswirkungen des Waldes zu sichern sind und in besonderem Maße die Erholung der Bevölkerung zu ermöglichen ist. Zu den Wohlfahrtswirkungen des Waldes gehören sämtliche Waldfunktionen, auch der volkswirtschaftliche Nutzen des Waldes (§ 10 Abs. 3 LForstG NW). Es ist angesichts dieser zirkulären Verweisungstechnik zweifelhaft, ob und welche Wohlfahrtswirkungen des Waldes eine generelle rechtliche Schranke für die wirtschaftliche Nutzung im Sinne eines Gewichtungsvorrangs darstellen.¹⁰⁹ Das Gesetz bestimmt lediglich, dass zur Erfüllung dieser Aufgaben in besonderen Fällen von dem zentralen ökonomischen Grundsatz der Erhaltung der Ertragskraft und der Nachhaltigkeit der Forstnutzung abgewichen werden kann (§ 31 Abs. 2 LForstG NW). Dies könnte sogar dafürsprechen, dass in Nordrhein-Westfalen die ökonomische Waldfunktion grundsätzlich Vorrang hat und hiervon nur in Ausnahmefällen, besonders im Interesse der Erholung der Bevölkerung, abgewichen werden kann. Man kann dies aber auch dahin verstehen, dass das Gesetz von der gleichzeitigen Erfüllung aller Waldfunktionen ausgeht und nur für Konfliktfälle eine

¹⁰⁸ Keine Aussage hierzu findet sich bei Keding & Henning, NdsWaldG, § 15 Anm. 4.1, 4.4.

¹⁰⁹ Anders Volz in: Höltermann & Winkel 2010, S. 25 (33), der Nordrhein-Westfalen als Bundesland mit Vorrang für die Schutz- und Erholungsfunktion bezeichnet; vgl. Pielow & Drees, LForstR NW, § 31 Anm. 5, die lediglich auf mögliche Konflikte zwischen den Waldfunktionen hinweisen.

ausdrückliche Regelung trifft. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass die für alle Waldbesitzer geltenden Grundsätze nachhaltiger und ordnungsgemäßer Forstwirtschaft (§§ 1a, 1b LForstG NW) relativ anspruchsvolle ökologische und sonstige umweltbezogene Anforderungen enthalten. Diese gehen aber nicht in die Richtung einer naturnahen, ökologischen Bewirtschaftung. Das novellierte Naturschutzgesetz ergänzt die walddrechtlichen Regelungen durch eine Zielbestimmung über den Schutz von Totholz und die Ausweisung von Wildnisgebieten als Naturschutzgebiete (§ 4 Abs. 4, § 40 LNatSchG NW).

Das Landeswaldgesetz von Rheinland-Pfalz (§ 25 Abs. 1 LWaldG RhP) enthält keine Regelung, wonach alle Waldfunktionen gleichrangig zu erfüllen sind. Es konkretisiert aber die besondere Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes in der Weise, dass die Ziele und Verfahren der naturnahen Waldbewirtschaftung sowie in dieser Hinsicht vorbildlichen Wildbewirtschaftung zu verwirklichen sind (Abs. 2 S. 1) und vorrangig im Staatswald Flächen für Biotopschutzwald und Naturwaldreservate ausgewiesen werden sollen (Abs. 2 S. 2).¹¹⁰ Der Staatswald kann hierfür grundsätzlich keine Kostenerstattung verlangen (§ 18 Abs. 2, § 19 Abs. 4 LWaldG RhP). Die Regelung in § 25 Abs. 2 LWaldG RhP, dass der Staatswald nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu bewirtschaften ist, dürfte voraussetzen, dass der ökologische Rahmen eingehalten wird.¹¹¹ Die Ziele und Verfahren der naturnahen Waldbewirtschaftung werden allerdings – im Gegensatz zu den zu den allgemeinen Anforderungen an eine ordnungsgemäße und umweltvorsorgende Bewirtschaftung aller Waldeigentumsarten (§ 5 Abs. 1, § 6 Abs. 2 LWaldG RhP) – nicht weiter gesetzlich spezifiziert.

Das Landeswaldgesetz von Sachsen (§ 45 Abs. 1 SächsWaldG) legt hinsichtlich der besonderen Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes eine prinzipielle Zielharmonie der Waldfunktionen zugrunde. Der Staatswald ist nach den für alle Waldeigentumsarten geltenden Grundsätzen des Gesetzes vorbildlich zu bewirtschaften. Bewirtschaftungsziel ist es, dass in dieser Weise eine nachhaltig höchstmögliche Menge wertvollen Holzes bei gleichzeitiger Erfüllung und nachhaltiger Sicherung der Schutz- und Erholungsfunktion geliefert wird. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit ist gegenüber diesen Zielen und Grundsätzen nachrangig (§ 45 Abs. 2 SächsWaldG)¹¹². Außerdem sind forstliche Aufgaben, die die Leistungsfähigkeit anderer Waldeigentumsarten übersteigen, im Staatswald durchzuführen (§ 45 Abs. 3 SächsWaldG). Ausprägung dieser Subsidiaritätsregel ist § 31 Abs. 4 SächsWaldG über die Ausweisung von Schutzgebieten.¹¹³ Diese Regelungen werden ergänzt und zum Teil konkretisiert durch die Anforderungen an die forstliche Rahmenplanung (§ 6 Abs. 2 SächsWaldG). Danach soll bei der Gestaltung des Waldes die Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts möglichst günstig beeinflusst und in Gebieten, in denen die Schutz- und Erholungsfunktion von besonderem Gewicht ist, Wald für diese Zwecke, allerdings unter Beachtung wirtschaftlicher Belange, ausgewiesen werden. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die allgemeinen Anforderungen an die ordnungsgemäße Forstwirtschaft (§§ 16-24 SächsWaldG), die im

¹¹⁰ Vgl. Schaefer & Vanvolxem, LWaldG RhP, § 25 Anm. 3.1.

¹¹¹ Vgl. Schaefer & Vanvolxem, LWaldG RhP, § 25 Anm. 2.2.

¹¹² Brockmann & Sann, SächsWaldG, § 45 Rn. 1, 2.

¹¹³ Vgl. Brockmann & Sann, SächsWaldG, § 45 Rn. 3.

Staatswald vorbildlich erfüllt werden müssen, recht anspruchsvoll sind. Zu nennen ist zum einen das Gebot pfleglicher Bewirtschaftung, das die Erhaltung oder Schaffung naturnaher Wälder, einen weitgehenden Verzicht auf Entwässerung und die Erhaltung von Totholz einschließt (§ 18 SächsWaldG). Zum anderen enthält das Gesetz ein Gebot der Beachtung ökologischer Grundsätze bei der Bewirtschaftung; letzteres umfasst nicht nur das Gebot der Erhaltung und Schaffung ökologisch stabiler Wälder und von natürlichen oder naturnahe Biotopen, sondern auch detaillierte Regelungen über die Begrenzung der Wildbestände (§ 24 SächsWaldG).

In Sachsen-Anhalt (§ 22 LWaldG LSA) wird die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes so verstanden, dass im Staatswald die Erhaltung und nachhaltige Bewirtschaftung als Gesamtressource zu gewährleisten ist. Dabei geht das Gesetz zwar von Multifunktionalität im Sinne einer grundsätzlichen Zielharmonie der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion aus, bestimmt jedoch, dass der Staatswald nach ökologischen Erfordernissen zu bewirtschaften ist. Auch der Grundsatz der planmäßigen (zeitlich nachhaltigen) Bewirtschaftung gilt nur im Staatswald (§ 5 Abs. 1 LWaldG LSA). Schließlich sind bevorzugt im Staatswald Waldschutzgebiete auszuweisen und können Naturwaldzellen ausgewiesen werden (§ 18 Abs. 3, § 19 Abs. 2 LWaldG LSA). Der Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit ist nur im Rahmen der Zielsetzungen des Gesetzes für den Staatswald zu verfolgen (§ 22 Abs. 2 LWaldG LSA).

3.5.2.3 Landeswaldgesetze mit „schwacher“ Gemeinwohlverpflichtung

Landesgesetze mit schwacher Gemeinwohlverpflichtung sind dadurch geprägt, dass keine irgendwie geartete generelle Gewichtungsvorgabe zugunsten der ökologischen Funktion des Staatswaldes festgelegt ist und darüber hinaus, dass es an einer Konkretisierung der ökologischen Anforderungen an die Bewirtschaftung, die über die allgemeinen Anforderungen der Privatwaldbesitzer hinausgeht, überhaupt fehlt oder eine solche Konkretisierung wenig anspruchsvoll ist. In diese Gruppe gehören nur die Landeswaldgesetze von Hessen und Thüringen.¹¹⁴

Nach dem Hessischen Waldgesetz (§ 18 Abs. 1 HWaldG) dient der Staatswald in besonderem Maße dem Gemeinwohl. Er ist mit dieser Maßgabe nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu bewirtschaften. Weitere gesetzliche Regelungen über die Bewirtschaftung des Staatswaldes gibt es nicht. Auch die Satzung des Landesbetriebs Hessen-Forst ist nicht wesentlich konkreter. Danach ist der Staatswald unter erwerbswirtschaftlicher und gemeinwohlverpflichteter Zielsetzung nachhaltig bzw. nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen unter Wahrung der besonderen Gemeinwohlverpflichtung zu bewirtschaften (§§ 1, 2 Nr. 1).¹¹⁵ Allerdings gelten nach dem Landeswaldgesetz für die Bewirtschaftung aller Waldeigentumsarten anspruchsvolle ökologische Anforderungen (§§ 1, 3 und 4 HWaldG). Insbesondere § 4 Abs. 2 HWaldG enthält einen Katalog von ökologischen Anforderungen an die Bewirtschaftung aller

¹¹⁴ Volz in: Höltermann & Winkel 2010, S. 25 (33), ordnet die meisten Landeswaldgesetze in die unterste Kategorie ein. Dies beruht darauf, dass er einen gesetzlich ausdrücklich ausgesprochenen Gleichrang der Waldfunktionen zugrunde legt.

¹¹⁵ Es ist daher missverständlich, dass Wilke in: Depenheuer & Möhring 2010, S. 371 (382), meint, die Gemeinwohlverpflichtung des Staatsforstbetriebs sei in Hessen konkret wie nach keinem anderen Gesetz fixiert. Dies kann sich allenfalls auf die einschlägigen Verwaltungsvorschriften beziehen.

Waldeigentumsarten, die im Anspruchsniveau denen nicht nachstehen, die in Bundesländern mit starker Gemeinwohlverpflichtung nur für den Staatswald gelten. Es kommt hinzu, dass das HessWaldG als einziges Landeswaldgesetz in seinen Zielbestimmungen die Klimaschutzfunktion des Waldes in besonderer Weise akzentuiert (§ 1 Abs. 2 Nr. 3). Dabei bleibt es nicht bei der Funktion des Waldes für die Anpassung an den Klimawandel stehen. Vielmehr bezieht es auch die Funktion des Waldes und der nachgelagerten Holzverwendung für die Kohlenstoffbindung ein. Hessen ist danach aufgrund der Gesetzeslage zwar ein Bundesland mit einer schwachen Gemeinwohlklausel, aber starker Gemeinwohlverpflichtung aller Waldeigentumsarten, die im Staatswald in besonderem Maße wahrzunehmen ist. Insofern erscheint es nicht ausgeschlossen, Hessen auch als Bundesland mit moderater Gemeinwohlverpflichtung zu klassifizieren. Jedoch bleibt mangels Bestimmtheit des Kriteriums „in besonderem Maße“ zweifelhaft, ob bei Beurteilung nach der Gesetzeslage dies allein eine Hochstufung rechtfertigt.

Dem Landeswaldgesetz von Thüringen (§ 31 Abs. 1 ThürWaldG) liegt das Verständnis der besonderen Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes im Sinne der traditionellen Multifunktionalität mit Zielharmonie zugrunde. Die Pflichten im Staatswald werden gegenüber den allgemeinen Anforderungen durch die Bezugnahme auf die Vorbildlichkeit der Erfüllung der allgemeinen Grundsätze ordnungsgemäßer Forstpraxis und die bestmögliche Pflege bestehender Waldschutzgebiete sowie durch den Grundsatz der Planmäßigkeit (§§ 19, 20 ThürWaldG) im Anspruchsniveau verstärkt. Außerdem schreibt das Gesetz vor, dass forstliche Aufgaben, die die Leistungsfähigkeit anderer Waldbesitzer überfordern, im Staatswald durchzuführen sind (§ 31 Abs. 3 ThürWaldG). In den Grundsätzen ordnungsmäßiger Forstpraxis, die für alle Waldeigentumsarten gelten, sind bestimmte ökologische Anforderungen enthalten (z. B. Erhaltung von Waldökosystemen, Wahl standortgerechter Baumarten, schonende Walderschließung). Sie gehen allerdings nicht so weit, dass sie eine naturnahe Bewirtschaftung verlangen. Außerdem kann man die Regelung, wonach bei allen Betriebsmaßnahmen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit zu beachten sind (§ 31 Abs. 2 ThürWaldG), als eine Einschränkung hinsichtlich der Erfüllung der ökologischen Anforderungen sehen, da kein Verweis auf eine ökologische Rahmensetzung erfolgt.

3.5.3 Vorbildfunktion der Bewirtschaftung

Eine „besondere“ Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes könnte man auch der in einigen Ländern normierten Vorbildfunktion der Bewirtschaftung im Staatswald entnehmen. „Vorbildlich“ meint nach dem ursprünglichen Wortsinn eine Verhaltensweise, die anderen zur Nachahmung dienen kann. Im Kontext der besonderen Gemeinwohlverpflichtung des Staates würde dies bedeuten, dass die staatliche Bewirtschaftung geeignet sein soll, dass die betreffenden Ziele und Verfahren der Bewirtschaftung wegen ihrer Vorzüge auch von den privaten Waldbesitzern übernommen werden. Der Begriff „vorbildlich“ wird aber auch im übertragenen Sinne als „hervorragend“ oder „besonders gut“ gebraucht. In diesem letzteren Sinn lässt sich die Vorbildlichkeit dahin charakterisieren, dass unter der Prämisse grundsätzlicher Zielharmonie eine optimale oder besonders gute Bewirtschaftung des Staatswaldes erfolgen soll.

Die Vorbildfunktion der Bewirtschaftung des Staatswaldes spielt allerdings in den modernisierten Landeswaldgesetzen eine eher geringe Rolle. Nur fünf Landeswaldgesetze

enthalten überhaupt eine Vorbildklausel.¹¹⁶ Darunter sind Landesgesetze, die aufgrund des Maßes der Naturnähe der Bewirtschaftung als solche mit starker, moderater und schwacher Gemeinwohlverpflichtung zu charakterisieren wären. Aus dem Wortlaut der jeweiligen Vorbildklausel lässt sich im Allgemeinen nicht entnehmen, wie Vorbildlichkeit der Bewirtschaftung des Staatswaldes nach dem jeweiligen Landesrecht zu verstehen ist. Nur in Brandenburg ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte des LWaldG, dass die Vorbildklausel im „pädagogischen“ Sinne als eine für den Privatwald beispielhafte und nachahmungsfähige Bewirtschaftung gemeint ist.¹¹⁷

In drei Bundesländern entspricht die Vorbildklausel dem Modell einer qualifizierten Zielharmonie und ist unmittelbar auf die Gemeinwohlverantwortung, die Waldfunktionen oder die allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze bezogen (Art. 18 Abs. 1 S. 2 BayWaldG; § 45 Abs. 1 S. 2 SächsWaldG; § 31 Abs. 1 S. 2 ThürWaldG). In den anderen Landeswaldgesetzen bedeutet die Vorbildfunktion nach dem Wortlaut des Gesetzes eine Verschärfung der für alle Waldeigentumsarten geltenden Gemeinwohlverpflichtung zur Naturnähe bei der Bewirtschaftung im Staatswald (§ 26 Abs. 1 S. 2 BbgWaldG; § 25 Abs. 2 LWaldG RhP). Im Allgemeinen stellt die Vorbildfunktion nur eine unter mehreren Anforderungen an eine gemeinwohlgemäße Bewirtschaftung dar. Sie wird von zahlreichen anderen Anforderungen, insbesondere solchen ökologischer Art, „überlagert“ und entfaltet in den meisten Bundesländern so eine vergleichsweise geringe Steuerungswirkung im Sinne einer Gewichtsverstärkung der ökologischen Ausrichtung der Bewirtschaftung.

Dieser Befund spricht nicht dafür, in der Vorbildfunktion das entscheidende Merkmal für eine Klassifizierung der Landesgesetze zu sehen.

3.5.4 Besondere Regelungen zum Waldnaturschutz

Die Gemeinwohlklauseln vieler Landeswaldgesetze enthalten in erheblichem Umfang Regelungen, die man als Naturschutzrecht im weiteren Sinne bezeichnen kann. Dabei handelt es sich überwiegend um materielle Basisregelungen des Naturschutzes im Rahmen des Bewirtschaftungsregimes. Am häufigsten sind Regelungen, die eine naturnahe oder ökologische Waldbewirtschaftung, eine natürliche Verjüngung und die Wahl standortgemäßer Baumarten vorschreiben. Regelungen dieser Art finden sich in den Bundesländern Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt.¹¹⁸ Eine Besonderheit besteht im Saarland, wo für den Staatswald die Einzelbaumnutzung und eine naturnahe Dauerwaldwirtschaft gesetzlich vorgeschrieben werden (§ 28 Abs. 1 S. 2 SaarWaldG).

Nach einigen Landeswaldgesetzen umfasst die Gemeinwohlverpflichtung im Staatswald auch generell den Schutz der Biodiversität und/oder die Erhaltung von Lebensräumen.¹¹⁹

¹¹⁶ Art. 18 Abs. 1 S. 1 BayWaldG; § 26 Abs. 1 S. 2 BbgWaldG; § 45 Abs. 1 SächsWaldG; § 31 Abs. 1 ThürWaldG; begrenzt auf die Wildbewirtschaftung: § 25 Abs. 2 LWaldG RhP.

¹¹⁷ Begr. des Regierungsentwurfs des BbgWaldG, LT-Drucks. 3/6677, S. 17; dazu Koch, BbgWaldG, § 26 Anm. 1.

¹¹⁸ Art. 18 Abs. 1 S. 3 BayWaldG; § 26 Abs. 1 BbgWaldG; § 6 Abs. 1 S. 1, 2 LWaldG M; § 15 Abs. 4 Nr. 1 sowie § 15 Abs. 1 S. 1 in Vbg. mit § 11 Abs. 2 NdsWaldG; § 25 Abs. 2 LWaldG RhP; § 28 Abs. 1 S. 2 SaarWaldG; § 22 Abs. 1 S. 3 LWaldG LSA.

¹¹⁹ Art. 18 Abs. 1 S. 5 Nr. 1 BayWaldG; § 28 Abs. 2 Nr. 5 SaarWaldG; § 45 Abs. 1 in Vbg. mit § 24 Abs. 1 SächsWaldG.

Zum Teil wird der Schutz der Biodiversität zusätzlich auf der Mittelebene durch Verpflichtungen zur Erhaltung von Biotopholz wie Biotopbäumen oder Totholz geregelt (§ 28 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 SaarlWaldG; als Zielbestimmung auch § 4 Abs. 4 LNatSchG NW). Vielfach ist der Schutz der Biodiversität aber bereits Teil der guten forstwirtschaftlichen Praxis (so etwa § 11 Abs. 2 Nr. 2, 3 NdsWaldG; § 6 Abs. 1 LWaldG RhP; § 24 Abs. 1 SächsWaldG). Dieses Gebot gilt dann in besonderem Maße für den Staatswald. In Niedersachsen findet sich eine – jedoch nicht zwingende – Regelung über den Prozessschutz als Teil der Gemeinwohlverpflichtung. Danach kann im Landeswald eine Waldfläche unter Aussetzung der Nutzfunktion einer eigendynamischen Entwicklung überlassen werden (§ 11 Abs. 3 NdsWaldG).

Schließlich wird in sechs Landeswaldgesetzen ausdrücklich bestimmt, dass Naturschutzmaßnahmen, die die Leistungsfähigkeit des Privatwaldes überschreiten, vornehmlich im Staatswald vorzunehmen sind. Dies gilt insbesondere für die Ausweisung von Schutzgebieten nach dem BNatSchG, insbesondere Naturschutzgebieten und FFH- und Vogelschutzgebieten. Es kommen aber auch besondere waldrechtliche Schutzgebietskategorien wie etwa Biotopschutzgebiete und Naturwaldreservate in Betracht, die dem Biotop- oder Prozessschutz dienen, soweit das Landesrecht solche Schutzkategorien kennt.¹²⁰ In Schleswig-Holstein ist ein Großteil der vorgesehenen Naturwaldgebiete bereits durch Gesetz ausgewiesen worden; die Liste der Schutzgebiete kann durch Verordnung erweitert werden, um das Ziel von 10% der Fläche des Staats- und Körperschaftswaldes zu erreichen (§ 6 S. 3, § 14 LWaldG SH). Auch ohne ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung entspricht die bevorzugte Ausweisung von Schutzgebieten der Praxis auch in anderen Bundesländern.

Insgesamt ist allerdings festzustellen, dass die gesetzlichen Regelungen zum Waldnaturschutz meist wenig konkret und daher auslegungsbedürftig sind.¹²¹ Überdies handelt es sich um einen legislativen Flickenteppich. Eine umfassende Konzeption hinsichtlich der Integration des Naturschutzes in das Waldrecht im Rahmen der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes ist nicht erkennbar.

3.5.5 Klimaschutz im Wald

Das Bundeswaldgesetz (§ 1 Nr. 1) konkretisiert die Schutzfunktion des Waldes unter anderem dahingehend, dass der Wald wegen seiner Bedeutung für das Klima zu erhalten, erforderlichenfalls zu mehren und seine nachhaltige Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern ist. Der Klimaschutz wird also als Teil der Schutzfunktion gesehen und beschränkt sich danach wohl auf die unmittelbare Wirkung des Waldes auf das örtliche und das Großklima, was insbesondere die Kohlenstoffbindung und die Temperaturregulierung umfasst.¹²² Soweit die Länder diese Rahmenvorschrift ausdrücklich in das Landeswaldgesetz aufgenommen haben, begnügen sie sich im Allgemeinen mit einer mehr oder weniger wörtlichen Wiederholung der bundesrechtlichen Regelung. Ansonsten gilt § 1 Nr. 1 BWaldG unmittelbar.

¹²⁰ § 45 LWaldG BW; § 25 Abs. 2 S. 2 LWaldG RhP; § 28 Abs. 2 Nr. 1 SaarlWaldG; § 45 Abs. 3 SächsWaldG; § 22 Abs. 4 LWaldG LSA; § 31 Abs. 3 ThürWaldG.

¹²¹ Ausnahme: § 28 Abs. 3 Nr. 3, 4 SaarlWaldG: Angemessener Anteil an Biotopholz von mindestens 5% je Hektar Holzbodenfläche und Erschließungswege mit nicht mehr als 12% Flächenanteil.

¹²² Endres, BWaldG 2014, § 1 Rn. 1; Thomas, BWaldG 2015, § 1 Anm. 4.4.

Hessen geht weiter, indem es in der Zielnorm des § 1 Abs. 2 HessWaldG nicht nur allgemein die Schutzfunktion des Waldes für das Klima anspricht, sondern dessen Funktion für den Schutz des Großklimas durch Kohlenstoffbindung herausstellt. Dabei wird sowohl die Bedeutung des Waldes für die unmittelbare Speicherung von Kohlenstoff als auch dessen mittelbare Bedeutung für die Bindung von Kohlenstoff bei der nachgelagerten Holzverwendung erfasst (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 HessWaldG). Da es nicht Aufgabe des Waldrechts ist, Regelungen über die Holzverwendung zum Zwecke des Klimaschutzes zu treffen, stellt diese Regelung in der Sache eine klimapolitische Anreicherung der Nutzfunktion dar, die insbesondere bei der Wahl der Baumarten relevant werden und auf eine potentielle Begünstigung von Nadelholz hinauslaufen könnte.¹²³ Die Regelung gilt für alle Waldeigentumsarten, ist jedoch bei der Bewirtschaftung des Staatswaldes in besonderem Maße zu beachten.

Im Übrigen ist als Sonderregelung für den Klimaschutz nur noch § 11 Abs. 6 LWaldG MV zu nennen, der für den Landeswald das Gebot der Schaffung stabiler und anpassungsfähiger Wälder aufstellt und damit einen wichtigen Aspekt der Anpassung an den Klimawandel anspricht.

3.5.6 Erholung im Wald

Die meisten Landeswaldgesetze – außer den Gesetzen von Hessen, Rheinland-Pfalz und Thüringen – nennen neben der Schutzfunktion, insbesondere der ökologischen Schutzfunktion, auch die Erholungsfunktion des Waldes als Bestandteil der Gemeinwohlverpflichtung.¹²⁴ Soweit, wie in Brandenburg und Schleswig-Holstein, auch eine Rangbestimmung im Verhältnis zur Nutzfunktion getroffen wird, nimmt auch die Erholungsfunktion hieran teil. Zusätzlich ist auf § 31 Abs. 3 LForstG NW hinzuweisen, der vorschreibt, dass im Rahmen der Gemeinwohlverpflichtung in besonderem Maße die Erholung der Bevölkerung ermöglicht werden soll. Konflikte zwischen Schutz- und Erholungsfunktion werden nicht angesprochen. Auch fällt auf, dass es auf Gesetzesebene an einer Spezifizierung (etwa hinsichtlich der Art der angestrebten Erholungsaktivitäten) fehlt, während die ökologische Schutzfunktion vielfach weiter ausformuliert wird. Das mag in der Natur der Sache begründet sein, darin spiegelt sich jedoch auch eine gewisse Gewichtsverlagerung auf politischer Ebene weg von der Erholung und hin zur Ökologie wider.

3.5.7 Sonstige Aspekte der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes

In den Landeswaldgesetzen gibt es zum Teil auch Verpflichtungen, die sich auf sonstige staatliche Aktivitäten im Staatswald beziehen.

Als sonstige Gemeinwohlleistungen werden insbesondere die forstwirtschaftliche Forschung und das forstwirtschaftliche Versuchswesen im Staatswald genannt.¹²⁵ In geringerem Maße finden sich auch Regelungen über die Ausbildung und Fortbildung (§ 22

¹²³ Vgl. Begr. zum Entwurf, Landtags-Drucksache 18/6732, S. 25 f.

¹²⁴ § 45 Abs. 1 S. 2 LWaldG BW; Art. 18 Abs. 1 S. 5 Nr. 1 BayWaldG; § 26 Abs. 1 BbgWaldG; § 6 LWaldG MV; § 18 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 NdsWaldG; § 28 Abs. 2 SaarWaldG; § 45 Abs. 1 S. 2 SächsWaldG; § 22 Abs. 1 S. 2 LWaldG LSA; § 6 S. 2 LWaldG SH.

¹²⁵ § 45 Abs. 3 LWaldG BW; § 26 Abs. 3 BbgWaldG; § 31 Abs. 3 LForstG NW; § 25 Abs. 4 LWaldG RhP; § 45 Abs. 4 SächsWaldG; § 22 Abs. 2 LWaldG LSA; § 31 Abs. 5 ThürWaldG.

Abs. 2 LWaldG LSA; § 31 Abs. 5 ThürWaldG) und über die Bildung und Erziehung bzw. waldpädagogische Maßnahmen.¹²⁶ Schließlich gibt es in den meisten Landeswaldgesetzen Regelungen über die Beratung und Betreuung der Eigentümer von Körperschaftswald, insbesondere durch Übernahme der technischen Betriebsleitung und den Revierdienst.¹²⁷ Zum Teil ist ausdrücklich vorgesehen, dass eine Betreuung nur gegen Entgelt erfolgt. Dies versteht sich aber abgesehen von der bloßen Beratung wohl auch ohne eine solche Regelung von selbst. Ein Betreuungsangebot zugunsten auch der Eigentümer von Privatwald findet sich in sechs Bundesländern, in stark eingeschränktem Umfang in zwei weiteren Bundesländern.¹²⁸ All diese Regelungen sind für die Charakterisierung der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes nach den Landesgesetzen nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Sie sind vielmehr „Nebenprodukte“ der besonderen Gemeinwohlverpflichtung und sollen daher nicht näher betrachtet werden. Allerdings können Betreuungsleistungen bei Leistung ohne Entgelt oder unter Kosten beihilferechtliche Probleme aufwerfen.¹²⁹

3.6 Die Konkretisierung der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes durch Verwaltungsvorschriften und andere untergesetzliche Regelungen

3.6.1 Allgemeine Überlegungen

In allen Bundesländern sind untergesetzliche Regelwerke erlassen worden, die der Konkretisierung der gesetzlichen Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes dienen. Dabei handelt es sich um abstrakt-generelle Regelungen, die einen mittleren Grad an Konkretisierung beinhalten und sowohl die Ziel- bzw. Grundsatzebene als auch die Maßnahmenebene (meist ebenfalls in der Form von Zielen) betreffen. Auf oberster Abstraktionsebene handelt es sich um Regelwerke, die auf den Wald insgesamt anwendbar sind (Dachkonzepte).¹³⁰ Im Einzelnen ist bei den Dachkonzepten zwischen Regelwerken zu unterscheiden, welche den Waldbau und in integrierter Form auch den Waldnaturschutz insgesamt erfassen (so besonders in Niedersachsen, aber auch in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen) und anderen, die den Waldbau (einschließlich ökologischer Bewirtschaftungsanforderungen) und den Waldnaturschutz i. e. S. separat regeln. Die Naturschutzdachkonzepte dienen nur zu einem geringen Teil der Anwendung naturschutzrechtlicher Verpflichtungen. Im Vordergrund steht die gesetzesunabhängige Konkretisierung der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes, insbesondere in Form eines spezifisch walddrechtlichen Objekt- oder Prozessschutzes. Die Übergänge zwischen beiden Zielsetzungen sind fließend.

¹²⁶ § 15 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 NdsWaldG; § 28 Abs. 5 SaarlWaldG; § 6 Abs. 2 Gesetz über die Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten.

¹²⁷ § 47 LWaldG BW; Art. 19 Abs. 3 BayWaldG; § 28 BbgWaldG; § 19 Abs. 1 HWaldG; § 16 NdsWaldG; § 35 Abs. 1 S. 2 LForstG NW; § 30 Abs. 2, 31 Abs. 2, 5 SaarlWaldG; § 46 Abs. 2, § 47 Abs. 1, 2, 5 SächsWaldG; § 23 Abs. 2 S. 2, Abs. 3; § 26 LWaldG SH; § 33 Abs. 4 LWaldG TH.

¹²⁸ § 49 LWaldG BW; § 28 BbgWaldG; § 11 LForstG NW; § 49 Abs. 2-5 SächsWaldG; § 24 Abs. 1-3 LWaldG LSA; § 26 LWaldG SH; in besonderen Ausnahmefällen: § 16 Abs. 3 NdsWaldG; bezüglich der Vermarktung § 35 Abs. 2 LWaldG TH

¹²⁹ Siehe bezüglich der Beihilfekontrolle unter Ziff. 3.10.

¹³⁰ Terminologie nach Kap. 4, Ziff. 4.6.1.

Unterhalb dieser Abstraktionsebene gibt es eine Reihe speziellerer Regelwerke, die ebenfalls abstrakt-genereller Natur sind, aber sich auf einzelne Themenbereiche beschränken und die Vorgaben des Dachkonzepts auf den Themenbereich bezogen operationalisieren oder – seltener – unabhängig hiervon Regelungen treffen (Thematische Unterkonzepte). Auf dieser Ebene wird der Naturschutz regelmäßig separat behandelt.

Die Regelwerke dienen sowohl der Auslegung als auch der abstrakt-generellen Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe der Landeswaldgesetze.¹³¹ Teil der Konkretisierungsaufgabe ist es insbesondere, Zielkonflikte zwischen den Waldfunktionen bereits auf abstrakt-genereller Ebene zu lösen. Darüber hinaus können die Regelwerke, was allerdings selten der Fall ist, auch darauf abzielen, die Ausübung von Ermessen bei der (planerischen) Abwägung von Zielkonflikten im Einzelfall zu steuern.¹³²

Die Regelungen sind zum Teil durch das zuständige Ministerium, zum Teil durch den Landesbetrieb oder die Landesanstalt erlassen worden. Im letzteren Fall kann man noch danach unterscheiden, ob die Landesanstalt den Wald für das Land bewirtschaftet oder – weil ihr das Waldeigentum übertragen worden ist – sozusagen für sich bewirtschaftet. Die Regelwerke sind in vielen Fällen öffentlich zugänglich, in einigen Fällen dagegen lediglich intern. Dies ist allerdings für ihre Rechtswirkungen unerheblich.

3.6.2 Rechtswirkungen

Die Bezeichnung für die untergesetzlichen Regelwerke ist unterschiedlich. Dies gilt nicht nur für die einzelnen Länder, sondern auch innerhalb ein und desselben Bundeslandes. Es gibt etwa die Bezeichnung Verwaltungsvorschrift, (Rund-)Erlass, (Rahmen-)Richtlinie, (Handlungs-)Grundsätze, Leitfaden oder Leitlinien, Programm, Strategie, Konzept oder Konzeption, Entscheidungs- oder Praxishilfe, Anleitung, Handbuch, Fibel und Betriebs- oder Geschäftsanweisung.¹³³ Die Regelungen haben stets lediglich Innenwirkung, d. h. sie gelten nur für die Verwaltung bzw. den Forstbetrieb und seine Mitarbeiter, nicht für Dritte.

Die Bezeichnung präjudiziert nicht oder jedenfalls nicht notwendig die rechtliche Einordnung der Regelwerke. Aus rechtlicher Sicht kommt es vielmehr entscheidend darauf an, ob die Regelung verbindlich sein soll, ob sie lediglich Empfehlungscharakter haben soll oder ob sie gar nur der Unterrichtung oder Hilfestellung bei der Rechtsanwendung dient. Ist sie verbindlich, so handelt es sich unabhängig von der Bezeichnung meist um eine Verwaltungsvorschrift (sofern sie abstrakt-generell formuliert ist und nur Innenwirkung besitzt). Ohne Inanspruchnahme von Verbindlichkeit ist das Regelwerk meist je nach Aussagegehalt als Empfehlung oder bloße Praxishilfe zu klassifizieren. Es ist aber auch möglich, dass es sich um bloße Erklärungen des Forstbetriebs im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit handelt.

¹³¹ Der Begriff der „normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift“ wurde in der Rechtsprechung und Rechtswissenschaft bisher überwiegend in einem engeren Sinne zur Bezeichnung von Verwaltungsvorschriften gebraucht, die wegen der Art ihres Zustandekommens rechtliche Außenwirkung haben und nur begrenzt der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen; vgl. BVerwG Urt. v. 19. 12. 1985 – 7 C 65/82, BVerwGE 72, 300 (314); Urt. v. 21. 6. 2001 – 7 C 21/00, BVerwGE 114, 342 (344 f.); Urt. v. 29. 8. 2007 – 4 C 2/07, NVwZ 2008, 76 (Rn. 12); Breuer, NVwZ 1988, 104, 108 ff., Wahl, NVwZ 1991, 409. Hierauf kommt es vorliegend aber nicht an.

¹³² Vgl. hierzu unten Ziff. 3.8.5.

¹³³ Näher hierzu Kap. 4, Ziff. 4.6.1 .

Die Veröffentlichung bzw. Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit ist kein Kriterium für die Beurteilung, ob ein Regelwerk des Waldrechts verbindlich ist. Soweit es sich um Verwaltungsvorschriften mit unmittelbarer Außenwirkung handelt, wird in neuerer Zeit vielfach eine Pflicht zur Veröffentlichung angenommen oder es wird die Veröffentlichung sogar als Wirksamkeitsvoraussetzung angesehen.¹³⁴ Auch bei lediglich mittelbarer Außenwirkung, z.B. bloßer Ermessensbindung, gibt es eine Tendenz zur Anerkennung von Publikationspflichten.¹³⁵ Dabei geht es aber um Anforderungen, die entscheidend durch das Rechtsstaatsprinzip und die verfassungsrechtliche Rechtsschutzgarantie (Art. 20 Abs. 3, Art. 19 Abs. 4 GG) motiviert sind. Da es sich bei den Regelwerken des Waldrechts um Rechtsakte für den Innenbereich der Verwaltung handelt, ihnen also eine – auch nur mittelbare – Außenwirkung fehlt, bestehen keine Publikationserfordernisse. Die Verbindlichkeit hängt allein vom jeweiligen Geltungsanspruch ab. Die Öffentlichkeit eines Regelwerks kann daher allenfalls ein Indiz für dessen Verbindlichkeit sein.

Einen in gewisser Hinsicht besonderen rechtlichen Status haben (allgemeine) Betriebs- oder Geschäftsanweisungen. Sie dienen der Regelung rechtlicher Beziehungen innerhalb eines öffentlichen Betriebs, insbesondere der Beziehungen zwischen der Betriebsleitung und den Betriebsangehörigen. Eine allgemeinere, aber hinsichtlich der Rechtsnatur identische Kategorie ist die (allgemeine) Dienstanweisung.¹³⁶ Da der Staatswald durch die Forstbetriebe oder Forstanstalten der Länder bewirtschaftet wird, sind Verwaltungsvorschrift und Betriebsanweisung im Forstbereich inhaltlich weitgehend deckungsgleich. Ein Unterschied liegt regelmäßig darin, dass Verwaltungsvorschriften vom zuständigen Ministerium, Betriebsanweisungen vom Forstbetrieb (Landesbetrieb oder Anstalt des öffentlichen Rechts) selbst erlassen werden. Einen weiteren Unterschied zur Verwaltungsvorschrift wird man darin sehen können, dass die Verwaltungsvorschrift strategische Entscheidungen von landespolitischer Bedeutung trifft, während die Geschäftsanweisung mehr auf operativer Ebene liegt. Schließlich ist der Geltungsbereich der Betriebsanweisung enger. Die Betriebsanweisung betrifft wohl allein die Bewirtschaftung durch den Forstbetrieb oder die Forstanstalt, nicht aber die hoheitlichen und letztlich weisungsgebundenen Aufgaben, mit denen in vielen Bundesländern ebenfalls der Forstbetrieb oder die Forstanstalt betraut ist.

Mit dieser Einschränkung stellt auch die Betriebsanweisung eine Verwaltungsvorschrift dar, wenngleich mit begrenztem Geltungsbereich.¹³⁷ Auch insoweit kommt es in rechtlicher Sicht darauf an, ob die innerbetriebliche Regelung verbindlich oder lediglich als Empfehlung ausgestaltet ist. Heißt sie Betriebs- oder Geschäftsanweisung, so rechtfertigt diese Bezeichnung in aller Regel den Schluss, dass sie verbindlich sein soll. Allerdings muss

¹³⁴ Vgl. BVerwG Urt. v. 8. 4. 1997 – 3 C 6.95, BVerwGE 104, 220 (223 f.); Urt. v. 25. 11. 2004 – 4 CN 1.03, BVerwGE 122, 264 (275); Ossenbühl (2007) in: Isensee & Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts Band V., § 104 Rn. 82 f.; Ehlers in: Ehlers & Pünder, 2015, § 2 Rn. 67 ff.; Möstle ebda, § 20 Rn. 19 f., 23; Bull & Mehde 2015, Rn. 228; Ketteler VR 1983, 174 ff.; Kiefer, LKRZ 2007, 212 ff.; Wittling 1991, S. 144, 165 ff., 270 ff.

¹³⁵ So etwa Ossenbühl aaO, Rn. 83; Ketteler aaO; Kiefer aaO; Jellinek, NJW 1981, 2235.

¹³⁶ Vgl. BVerwG Urt. v. 16. 9. 1980 – 1 C 52/75, BVerwGE 61, 15 (23); Ossenbühl (2007) in: Isensee & Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts Band V, § 104 Rn. 21; Möstle in: Ehlers & Pünder 2015, § 20 Rn. 16; Kiefer, LKRZ 2007, 212 (214).

¹³⁷ Siehe die in Fn. 134 Genannten.

diese Einordnung ggf. aufgrund der Formulierung der Einzelregelungen relativiert werden. Denkbar ist insbesondere, dass eine Betriebsanweisung sowohl verbindliche als auch nicht verbindliche Regelungen, insbesondere bloße Empfehlungen, enthält.

In der Praxis legen sich die meisten Regelwerke im Bereich der Waldbewirtschaftung auf der obersten Abstraktionsebene (Dachkonzepte) unabhängig von ihrer Bezeichnung ausdrücklich Verbindlichkeit zu und sind als Verwaltungsvorschriften zu klassifizieren.¹³⁸ In Schleswig-Holstein gibt es neben der verbindlichen Rahmenrichtlinie für die Waldbewirtschaftung von 2008, die eine Verwaltungsvorschrift darstellt, auch noch eine Konkretisierung mit gleichen Anwendungsbereich in Form der Betriebsanweisung Waldbau von 2010. Hinsichtlich der Rechtsnatur der Waldbaugrundsätze für den Staatswald Thüringens von 2004 finden sich keine eindeutigen Aussagen. Die Waldbaugrundsätze von Thüringen nehmen auf die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes Bezug und enthalten die Aussage, dass sie über die Grundpflichten aller Waldbesitzer hinaus gelten. Dies rechtfertigt wohl die Einordnung als verbindliche Auslegungs- und Konkretisierungsvorschrift. Abgeschwächte Verbindlichkeit besitzen die „Ziele und Grundsätze einer Ökologischen Waldentwicklung in Rheinland-Pfalz“ von 1993. Sie werden als Richtlinien und Hinweise bezeichnet; sie „sollen bei allen Planungen und waldbaulichen Maßnahmen entsprechend berücksichtigt und angewandt werden“. In Sachsen-Anhalt dient die „Leitlinie Wald 2014“ von 2004 nach ihrer ausdrücklichen Aussage lediglich der Orientierung bei der Bewirtschaftung. Sie ist also als bloße Empfehlung einzuordnen.

Soweit, wie in vielen Bundesländern, spezielle Dachkonzepte für den Waldnaturschutz bestehen, finden sich ebenfalls überwiegend verbindliche oder in einem Fall (Saarland) teilweise verbindliche Leitlinien in Form von Verwaltungsvorschriften oder – überwiegend – Betriebsanweisungen. Daneben gibt es aber auch Konzepte mit Empfehlungscharakter (Hessen, allerdings ergänzt durch eine Betriebsanweisung) oder solche, die der bloßen Selbstdarstellung im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit dienen (so etwa Nordrhein-Westfalen).

Bei den Unterkonzepten besteht eine größere Spannweite an Rechtsformen. Es finden sich hier vor allem Betriebs- oder Geschäftsanweisungen, aber auch viele unverbindliche Regelwerke wie Empfehlungen, Leitfäden, Merkblätter und Arbeitshilfen. Schwerpunkt ist insoweit meist der Waldnaturschutz.

3.6.3 Materielle Einzelregelungen

3.6.3.1 Konkretisierung der naturnahen Waldwirtschaft

Die Regelwerke dienen überwiegend der Konkretisierung des Konzepts der naturnahen Waldwirtschaft mit integriertem Schutz von Lebensräumen und Biodiversität, das im jeweiligen Landeswaldgesetz als zentrales Element der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes niederlegt ist. Soweit, wie in Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen, eine ausdrückliche gesetzliche

¹³⁸ Die Waldbaugrundsätze Bayerns 2008 treffen zwar keine Aussage zu ihrer Verbindlichkeit, sie verstehen sich aber als Konkretisierung des Art. 18 BayWaldG und werden in der Präambel des Naturschutzkonzepts 2009 als „wesentliche Rahmenvorgabe“ bezeichnet. Im Saarland schreibt die Biodiversitäts-Strategie, Subatlantische Buchenwälder, 2008, S. 9 der Waldbaurichtlinie 2002 Verbindlichkeit zu, obwohl sich dies aus deren Text nicht ergibt. Dieser Einordnung wird hier gefolgt.

Bezugnahme auf die naturnahe Waldwirtschaft im Rahmen der Gemeinwohlverpflichtung fehlt, ist dieses Konzept grundsätzlich bereits für alle Waldeigentumsarten maßgeblich.¹³⁹ Es gilt erst recht für den Staatswald. Dies wird durch die Konkretisierung der naturnahen Waldwirtschaft für den Staatswald in den Verwaltungsvorschriften dieser Länder bekräftigt.¹⁴⁰

Zur Konkretisierung des Konzepts der naturnahen Waldwirtschaft, das keineswegs eindeutig, sondern auslegungsbedürftig ist,¹⁴¹ werden vielfach einige abstrakte Oberziele aufgestellt, die dann durch einige oder auch zahlreiche Grundsätze (Reichweite von vier bis zu zwölf Grundsätzen) weiter konkretisiert werden. Für deren Umsetzung werden vielfach auch Maßnahmen (meist in Zielform) genannt. Dabei ist die Abgrenzung zwischen Zielen, Grundsätzen und Maßnahmen nicht ganz klar.

Als Elemente der naturnahen Waldwirtschaft werden in den Waldbaukonzepten insbesondere genannt:

- Orientierung des Waldaufbaus an Baumarten der (potentiell) natürlichen Waldgesellschaften, Waldumbau durch Vermehrung der Laub- und Mischwälder, standortgemäße/-gerechte Baumarten,
- Förderung der Widerstandsfähigkeit (Stabilität, Vielfalt, Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit) der Wälder, insbesondere als Vorsorge gegen den Klimawandel,
- Nutzung der natürlichen Steuerungskräfte für die Wirtschaftsziele, Vorrang für die Naturverjüngung, grundsätzliches Kahlschlagverbot,
- zeitliche Stufigkeit des Bestandes, Dauerwald, Einzelbaumnutzung,
- Wildkontrolle,
- differenzierte Regelung der Zielstärken von Bäumen für die Holzentnahme,
- Integration des Naturschutzes, insbesondere des Schutzes der biologischen Vielfalt, auf der ganzen Fläche,
- Erhaltung der genetischen Ressourcen,
- Einsatz bodenschonender Holzerntetechniken
- Vorrang für ökologischen Waldschutz,
- Begrenzung der Erschließungswege.

3.6.3.1 Waldnaturschutz

In den speziellen Regelwerken des Waldnaturschutzes werden die Belange des Naturschutzes unter besonderer Betonung des Schutzes der Artenvielfalt, der Biotope und

¹³⁹ §§ 14, 14, 22 LWaldG BW, § 4 HWaldG, §§ 1a, 1b LForstG NW, § 24 SächsWaldG, § 5 Abs. 1 LWaldG SH, § 19 Abs. 2 LWaldG TH.

¹⁴⁰ Vgl. Weidenbach & Kohnle, AFZ 2011, 20 ff. (Baden-Württemberg); Scheler, AFZ 2009, 819 (820 f.); ders. in: Höltermann & Winkel 2010, S. 83 ff. (Hessen); Wild & Wirtz, AFZ 2011, Heft 3, 30 ff. (Saarland).

¹⁴¹ Umfassend hierzu etwa Röhrig et al. 2006; Spellmann in: Depenheuer & Möhring 2010, S. 99 (103 ff.); SRU 2000, Tz. 1148 ff.; ferner Capellmann, Pistorius & Volz, ZfU 2010, 193 (203).

Lebensräume und des Prozessschutzes konkretisiert. Zum Teil handelt es sich um Regelungen, die den Verpflichtungen nach dem BNatSchG Rechnung tragen (etwa zum Biotop- und Artenschutz sowie zur Bewirtschaftung in FFH- und Vogelschutzgebieten und anderen Schutzgebieten). Quantitativ ist insbesondere der naturschutzrechtliche Gebietsschutz im Wald von besonderer Bedeutung. Über die Hälfte der terrestrischen FFH- und Vogelschutzgebiete befindet sich im Wald. Zur Bewirtschaftung des Waldes in diesen Gebieten gibt es zum Teil besondere Regelwerke, die eine naturnahe Nutzung mit pfleglicher Durchforstung unter Verzicht auf Vollumbruch und die Erhaltung von Altbäumen und Totholz gebieten.¹⁴² Zum Teil verlässt man sich allerdings ausschließlich auf die Bewirtschaftungspläne nach § 32 Abs. 3 S. 2 BNatSchG. Im Übrigen wird als Ausdruck der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes meist ein über das Naturschutzrecht hinausgehender Schutz angestrebt.

Auch in den Regelwerken zum Waldnaturschutz findet sich eine Hierarchie übergeordneter Ziele, Grundsätze und angestrebter Maßnahmen, wiederum mit zum Teil uneinheitlicher Zuordnung zu den einzelnen Kategorien.

Als Elemente des Waldnaturschutzes werden insbesondere genannt:

- Artenschutz und biologische Vielfalt allgemein,
- Biotopschutz,
- Ökosystemschutz und sonstiger Schutz von Lebensräumen, wie etwa Erhaltung naturnaher Waldgesellschaften, Erhaltung lichter Waldbiotope, Sicherung und Wiederherstellung von Wäldern auf nassen Standorten,
- Erhaltung der Genvielfalt,
- Ausweisung von Prozessschutzflächen,
- Schutz von naturschutzfachlich bedeutsamen Einzelobjekten (Biotop- und Altbäume, Totholzinseln),
- bevorzugte Ausweisung und Pflege von Schutzgebieten,
- Integration der Biodiversitätsziele in die Bewirtschaftung.¹⁴³

3.6.3.3 Schutzintensität und Umgang mit Konflikten

Zwischen den Ländern gibt es trotz der unterschiedlichen Ausprägungen der Gemeinwohlverpflichtung in den Landeswaldgesetzen auf der Ebene der Dachkonzepte keine wesentlichen Unterschiede im ökologischen Anspruchsniveau. Wohl aber bestehen unterschiedliche Akzentuierungen im Hinblick auf die Standortbedingungen, die Waldstruktur, den Waldanteil an der Gesamtfläche und zuweilen auch die Wertigkeit der Holzproduktion.¹⁴⁴ Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass Bundesländer, die wie

¹⁴² So etwa Richtlinie Waldentwicklungstypen BW 2014, S. 7 f., 18, 19; Waldbaugrundsätze in Natura 2000-Gebieten MV 2005/2014 (Grüner Ordner Waldnaturschutz Heft G 3); Ziele und Grundsätze Biodiversität im Wald RhP 2010, Ziff. 2.3.5; Umsetzung von Natura 2000 in den Landesforsten SH 2016.

¹⁴³ Eine genauere Auflistung mit Anteilen an den Maßnahmen findet sich in Kap. 4, Ziff. 4.6.2 .

¹⁴⁴ Abweichend Giessen, Hubo, Krott & Kaufer, ZfU 2013, 261 (273 f.) im Vergleich von

Hessen und Thüringen aufgrund ihrer Waldgesetze als Länder mit „schwacher Gemeinwohlverpflichtung“ eingeordnet worden sind, dieses Manko durch anspruchsvolle untergesetzliche Regelwerke ausgleichen. Dies gilt insbesondere für Hessen.

Auffällig ist, dass die Aussagen in den Regelwerken trotz ihres Konkretisierungsanspruchs immer noch auf der Ebene mittlerer Abstraktion bleiben, wobei allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern bestehen. Es kommt hinzu, dass die Bezeichnung als Ziel oder Grundsatz einen Entscheidungsbedarf auf der Vollzugsebene indiziert. Auch der vielfach anzutreffende Bezug auf die gesamte Landesfläche an Wald, die Ausgestaltung als Sollvorschrift oder Maßnahmenziel und insbesondere die Qualifizierung von Anforderungen durch Maßgaben legen die Folgerung nahe, dass es sich trotz des prinzipiellen Verbindlichkeitsanspruchs nicht um Regeln, sondern um Ziele und Grundsätze handelt. Ziele wie „verbessern“, „erhöhen“, „(langfristig) anstreben“ und Maßgaben wie „angemessen“, „ausreichend“, „soweit wie möglich“ oder „bevorzugt“ indizieren, dass ein gewisser Spielraum für das Handeln vor Ort eingeräumt werden soll. Dementsprechend ist auch das Ausmaß an Quantifizierungen eher gering. Immerhin gibt es solche, wenngleich im Allgemeinen nicht in Form strikt anzuwendender Regeln, sondern anzustrebender Maßnahmen (Maßnahmenziele).

Beispiele für Quantifizierungen sind etwa die folgenden, meist langfristig anzustrebenden, Ziele:¹⁴⁵

- Erhaltung alter Bäume, von Habitat- und/oder Biotopbäumen, auch in Form von Altholzinseln (in unterschiedlicher Ausprägung in allen Bundesländern),
- Schutz von Totholz (in fast allen Bundesländern),
- Erhöhung des Anteils standortheimischer Baumarten (Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen),
- Erhöhung des Laubwaldanteils (Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern),
- Erhöhung des Anteils einzelner Baumarten, z.B. Lichtbaumarten, seltene Laubbaumarten oder Baumarten, die dem Klimaschutz dienen,
- dauerhafte Herausnahme von Waldflächen aus der Nutzung (Prozessschutzflächen, Naturwaldzellen), zum Teil in Form großer unzerschnittener Flächen (Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein),¹⁴⁶
- differenzierte Festlegung der Zielstärken von Bäumen für die Holzentnahme.

Aus der Sicht der Forstwissenschaft erscheint es ausgeschlossen, dass stets alle Waldfunktionen auf der gleichen Fläche gleichrangig und gleichzeitig verfolgt werden

Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg (wobei bezüglich Brandenburg allerdings nicht die Waldbaugrundsätze für den Staatswald, sondern das – überdies überholte – allgemeine Waldprogramm von 2007 herangezogen wird).

¹⁴⁵ Die Aufzählung folgt (mit einigen Ergänzungen) Kap. 4, Ziff. 4.6.2 .

¹⁴⁶ Vgl. SRU 2016, Tz. 354 ff. Zu Hessen siehe Scheler in: Höltermann & Winkel 2010, S. 83 (88 f.); zu den neuesten Entwicklungen Hessen-Forst, Naturschutz im Staatswald, 2016; „Hinzu legt Tausende Hektar Wald still“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 5. 2016, S. 50. In Sachsen-Anhalt ist das dort geltende 10%-Ziel bereits erfüllt, Leitlinie Wald 2004, S. 12. In Schleswig-Holstein ist seit 2016 ein 10%-Ziel durch Gesetz festgelegt; § 14 LWaldG SH.

können. Dies gilt selbst dann, wenn man Segregationsansätze zugunsten des Waldnaturschutzes unberücksichtigt lässt und sich nur an dem integrierenden Grundansatz der multifunktionalen Waldwirtschaft auf der (übrigen) Fläche orientiert. Es können daher mehr oder weniger starke Zielkonflikte zwischen den einzelnen Waldfunktionen bestehen. Mustert man die Regelwerke hinsichtlich des Umgangs mit Zielkonflikten durch, so fällt jedoch auf, dass solche meist nicht ausdrücklich verarbeitet werden. Auch auf Rangbestimmungen, wie sie in einzelnen Waldgesetzen getroffen worden sind, wird fast durchweg nicht eingegangen.¹⁴⁷ Hierfür dürfte es verschiedene Gründe geben.

Ein Grund kann darin liegen, dass man davon ausgeht, dass ein Konflikt zwischen den Waldfunktionen bei einer typischen Maßnahme der Bewirtschaftung im Regelfall nicht besteht. Ein Beispiel ist der Grundsatz der Naturverjüngung, dessen auch ökonomische Vorteilhaftigkeit oft herausgestellt wird. Zum anderen dürfte die Zurückhaltung darauf beruhen, dass in den Verwaltungsvorschriften und Betriebsanweisungen Konflikte bereits verarbeitet sind, die einzelnen Regelungen also bereits das Produkt einer Abwägung sind. Soweit dies nicht der Fall ist, lässt sich die Zurückhaltung damit erklären, dass keine Regeln, sondern nur Ziele, Grundsätze und Maßnahmenziele formuliert werden, die kraft Natur der Sache im Konfliktfall einer Abwägung unterliegen. Für diese Einordnung spricht, dass die Regelwerke vielfach den Begriff „Ziel“ oder „Grundsatz“ verwenden oder durch Maßgaben abwägungsoffen formuliert sind. Dies gilt vielfach selbst dann, wenn eine Quantifizierung erfolgt, da es sich hier meist um langfristig anzustrebende Ziele handelt und die Bezugsebene der gesamte Landeswald, zum Teil sogar der gesamte öffentliche Wald ist. Allerdings könnten die betreffenden Regelwerke insoweit im Sinne einer Abwägungsvorgabe auszulegen sein.

Beim besonderen Waldnaturschutz, soweit er in den Waldgesetzen geregelt wird, enthalten schon die Landeswaldgesetze gewisse Spielräume, etwa hinsichtlich der Ausweisung von Biotopschutz- oder Naturwaldgebieten im Staatswald oder der Umsetzung eines Artenschutzes, der über die naturschutzrechtlichen Verpflichtungen hinausgeht. Insoweit werden in den Regelwerken auch Konflikte angesprochen. Dies gilt etwa für den Schutz von Totholz und den Prozessschutz im Konflikt mit der Nutzungsfunktion.¹⁴⁸

3.6.3.4 Klimaschutz

Während auf der Ebene des Gesetzesrechts der Klimaschutz schwach ausgeprägt ist, finden sich in den untergesetzlichen Regelwerken vielfach Vorschriften, die Bewirtschaftungsmaßnahmen zur Förderung der Widerstandsfähigkeit (Stabilität, Vielfalt, Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit) der Wälder als Vorsorge gegen den Klimawandel vorschreiben. Dabei geht es sowohl um die Widerstandsfähigkeit gegen Kalamitäten (wie Orkane oder Stürme) als auch um die Anpassungsfähigkeit gegen längere Trockenperioden. Als Rezept gilt insbesondere die Vielfalt der Baumarten durch Aufbau von Mischwald, was nach einzelnen Regelwerken auch die Beimischung widerstandsfähiger Nadelholzarten wie Douglasien und Kiefern einschließt.¹⁴⁹ In Hessen

¹⁴⁷ Zu Ausnahmen siehe unten Ziff. 3.8.5.

¹⁴⁸ Vgl. auch Scheler in: Höltermann & Winkel 2010, S. 83 (88 f.).

¹⁴⁹ Vgl. z. B. Richtlinie Waldentwicklungstypen BW 2014, S. 6; Waldbaugrundsätze Bayern 2008, S. 6; LÖWE-Programm Niedersachsen 2013, S. 4; Leitlinie Waldbau LSA 2004, S. 7, 18 f.; Richtlinie zur Umsetzung der Ziele und Grundsätze einer naturnahen Forstwirtschaft MV 2002, S. 2;

wird schon im Vorgriff auf die spätere weitergehende Regelung in § 1 Abs. 2 Nr. 3 HessWaldG auch die Kohlenstoffbindung im Wald und in den Holzprodukten angesprochen, ohne dass die abstrakt-generellen Regelungen inhaltlich weit über das (spätere) Gesetz hinausgehen. Allerdings stellen die Vorgaben über die Baumartenanteile, insbesondere zur Erhöhung des Anteils an Douglasien, auch eine Konkretisierung des Klimaschutzziels dar.¹⁵⁰ Die Leitlinie zur Waldbewirtschaftung von Sachsen-Anhalt¹⁵¹ gehen ebenfalls auf diesen Gesichtspunkt, wenngleich nur cursorisch, ein.

Die zahlreichen Regelungen zum Bodenschutz, die regelmäßig der Konkretisierung der allgemeinen gesetzlichen Bewirtschaftungsanforderungen zum Schutz des Bodens in Bezug auf den Staatswald dienen, werden bisher nicht unter dem Gesichtspunkt der Kohlenstoffspeicherung im Waldboden gesehen.

3.6.3.5 Erholung

Das geringe Gewicht, das die Erholungsfunktion auf Gesetzesebene einnimmt, setzt sich meist auch auf der Ebene der Regelwerke fort. Aussagen zur Erholung im Wald haben quantitativ einen äußerst geringen Stellenwert. Immerhin ist festzustellen, dass in Ländern, in deren Waldgesetzen die Erholungsfunktion überhaupt nicht als Teil der Gemeinwohlverpflichtung angesprochen wird, diese Lücke zum Teil in den Regelwerken ausgeglichen wird. Dies gilt insbesondere für Hessen. Im Übrigen soll insbesondere die Erholung in Schwerpunkten (stadtnahe Erholung und Urlaubsgebiete) gefördert werden.¹⁵² Gelegentlich geht ein Regelwerk auch auf Konflikte zwischen Erholung und Schutz der Biodiversität ein. Das Gebot in Brandenburg, einen gepflegten Wald zu hinterlassen und Pflege- und Durchforstungsrückstände zu beseitigen,¹⁵³ mag den ästhetischen Anforderungen vieler Erholungssuchender entsprechen, steht aber in diametralem Gegensatz zum ökologischen Interesse an Belassung von Altholz im Wald.

3.6.4. Forstzertifizierung und Gemeinwohlverpflichtung

Der Staatswald ist gewöhnlich nach den Anforderungen des Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC) zertifiziert. Diese Zertifizierung stellt einen gewissen Ausweis für naturnahen Waldbau dar, insbesondere was die Belassung von Totholz im Wald betrifft. In neuerer Zeit wird dagegen vielfach – regelmäßig parallel dazu – eine Zertifizierung nach den anspruchsvolleren Regeln des Forest Stewardship Council (FSC) beansprucht oder wenigstens angestrebt. Dies gilt insbesondere für Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Schleswig-Holstein. An sich bedarf es keiner Zertifizierung, um eine ökologisch anspruchsvolle Bewirtschaftung im Interesse des Gemeinwohls vorzunehmen. Die Zertifizierung hat aber eine gewisse politische Entlastungsfunktion für Maßnahmen, die auf Kosten der Nutzfunktion gehen, sowie für die Einforderung von Ausgleichsleistungen an die Landesforstbetriebe. Darüber hinaus stellt sie einen Beitrag zu einem ökologischen Image

Maßnahmenkonzept Klimawandel MV 2010.

¹⁵⁰ Richtlinien zur Bewirtschaftung des Staatswaldes 2012, S. 5, 11, 18 f..

¹⁵¹ Leitlinie Wald LSA 2004, S. 12, 72.

¹⁵² Waldbaugrundsätze Bayern 2008, S. 8; Richtlinien zur Bewirtschaftung des Staatswaldes Hessen 2012, S. 12; LÖWE-Programm Niedersachsen 2013, S. 2; Leitlinie Waldbau LSA 2004, S. 13.

¹⁵³ Waldbaurichtlinie Brandenburg 2004, S. 7.

des Staatswaldes dar, das geeignet ist, den Holzverkauf zu fördern.

3.7 Rechtsprechung zur Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes

Es gibt nur sehr wenige gerichtliche Entscheidungen, in denen bisher die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes eine Rolle gespielt hat. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass diese Verpflichtung den Staatswald betrifft und daher selten Eingriffe in Rechte Dritter oder der Schutz Dritter zur Diskussion stehen. Denkbar ist dies im Zusammenhang mit Betretungsrechten und der Haftung aus Verletzung von Verkehrssicherungspflichten im Wald. Dritte einschließlich der Umweltverbände haben kein einklagbares Recht auf eine naturnahe Bewirtschaftung im Staatswald. Regelmäßig greifen im Waldrecht Verbandsrechte nur bei Befreiungen oder Abweichungen von Verboten zum Schutz von Wäldern ein, die zugleich FFH-Gebiete, Vogelschutzgebiete, Naturschutzgebiete, Nationalparke oder Biosphärenreservate sind (vgl. § 64 Abs. 1 in Vbg. mit § 63 Abs. 1 Nr. 2-4, Abs. 2 Nr. 5-7 BNatSchG). Es ist aber ungeklärt, inwieweit Maßnahmen der Bewirtschaftung des Waldes in FFH- und Vogelschutzgebieten Projekte sind, die der Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung unterliegen, oder das Verschlechterungsverbot eingreift.¹⁵⁴ Denkbar ist auch die Geltendmachung von Verbandsrechten nach dem Umweltschadensgesetz wegen Verursachung eines Biodiversitätsschadens (§§ 10, 11 USchadG in Vbg. mit § 19 BNatSchG). Als Folge dieser Rechtslage, die auch nicht durch Landesrecht verändert wird, gibt es über Bewirtschaftungsmaßnahmen im Staatswald zwar durchaus öffentliche Diskussionen und öffentlichkeitswirksame Aktionen, aber bisher kaum Klageaktivitäten seitens der Umweltverbände. Die bisher ergangenen Entscheidungen betreffen, soweit ersichtlich, überwiegend Konstellationen im Bereich der Erhebung von öffentlichen Abgaben, in denen die Gemeinwohlverpflichtung als Voraussetzung für die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer Abgabenbelastung eine Rolle spielte. Daneben gibt es auch Entscheidungen, die im Zusammenhang mit dem Betretungsrecht oder Genehmigungen für Waldumwandlungen auf die Gemeinwohlverpflichtung im Staatswald eingehen.

Zu nennen ist zunächst der bereits in anderem Zusammenhang genannte Beschluss des BVerfG vom 31. Mai 1990,¹⁵⁵ in dem sich das BVerfG mit der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Einbeziehung der Forstwirtschaft in die gemeinsame Finanzierung der Förderung der Vermarktung durch den Agrarfonds befasst hat. In diesem Kontext hat es auch zur Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes Stellung genommen. Das BVerfG führt hierzu, soweit im vorliegenden Kontext erheblich, aus:

„Neben den wirtschaftlichen Nutzen des Waldes tritt gleichrangig seine Bedeutung für die Umwelt (vgl. §§ 1, 6 BWaldG vom 2. 5. 1975 ...). Die Bewirtschaftung des Staats- und Körperschaftswaldes, der 58% der Waldfläche der Bundesrepublik Deutschland ausmacht, dient der Umwelt- und Erholungsfunktion des Waldes, nicht der Sicherung von Absatz und Verwertung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse.“

Die Entscheidung des BVerfG beruht, wie bereits dargelegt,¹⁵⁶ nicht auf einer Analyse der Waldgesetze der Länder, die schon seinerzeit eine Gemeinwohlverpflichtung des Staats-

¹⁵⁴ Siehe dazu unten Ziff. 3.9.2.

¹⁵⁵ BVerfG Beschl. v. 31. 5. 1990 – 2 BvL 12/88, 13/88, 2 BvR 1436/87, BVerfGE 82, 159 (182 f.).

¹⁵⁶ Oben Ziff. 3.3.3.

und Körperschaftswaldes begründet hatten. Das BVerfG hat zwar die für alle Waldeigentumsarten geltenden Grundregelungen des BWaldG von 1975, insbesondere den § 1 und den inzwischen aufgehobenen § 6, aber keine einzige der landesrechtlichen Regelungen zur Gemeinwohlverpflichtung zitiert und daher auch nicht den Versuch unternommen, diese Regelungen zur Stützung seiner Aussage auszulegen. Auch fehlt eine Aussage dazu, ob man § 11 BWaldG im Sinne einer Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes interpretieren kann. Nach allgemeinem Recht sieht das BVerfG die Nutz- und die Schutzfunktion des Waldes als gleichrangig an. Es ist unklar, ob die nachfolgende Aussage des BVerfG zur Gemeinwohlverpflichtung des Staats- und Körperschaftswaldes als Zusammenfassung des fachgesetzlichen Verständnisses des BVerfG hinsichtlich der besonderen Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes oder als eine Aussage zur aktuellen Forstpolitik verstanden werden muss. Wäre ersteres anzunehmen, so muss man seine Aussagen in der formulierten Zuspitzung entweder als eine absichtliche interpretative Innovation oder als Missverständnis bezeichnen, da man seinerzeit noch allgemein vom Konzept der Multifunktionalität im Sinne einer Zielharmonie ausging und die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes auf eine Vorbildfunktion reduzierte.¹⁵⁷

In seinem Beschluss vom 2. November 1993 hat sich das OVG Greifswald¹⁵⁸ mit der Frage befasst, ob der verwaltungsgerichtliche Rechtsweg für eine Verpflichtungsklage auf Erteilung einer Ausnahme vom Verbot des Befahrens des Waldes mit motorisierten Fahrzeugen gegeben sei. Nach Auffassung des Gerichts dient der Staatswald nicht unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Der Staatswald müsse aber nach dem LWaldG MV das Gemeinwohl in besonderem Maße und die Grundsätze ordnungsgemäßer Forstwirtschaft, die auch für den Privatwald gelten, nachhaltig zur Wirkung bringen. Das Gericht sieht den Unterschied zwischen den Bewirtschaftungspflichten der Privatwaldbesitzer und denen des Staates und der Gemeinden vor allem darin, „dass die öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften bei der Bewirtschaftung die ökologischen Belange und die Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion in stärkerem Maße zur Geltung zu bringen haben.“ In der Entscheidung wird damit, wenn auch nur cursorisch, die Gemeinwohlverantwortung sowohl als Grundsatz der Naturnähe als auch als Ausdruck einer verschärften Pflichtenlage des Staatswaldes verstanden. Den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten hat das Gericht allerdings nicht mit der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes, sondern damit begründet, dass die Entscheidung über den Antrag auf eine Ausnahme von der Forstbehörde zu treffen sei.

Das OVG Koblenz hat sich in seinen Urteil vom 25. Mai 2011¹⁵⁹ mit der Erhebung der Jagdsteuer auf kommunalen Wald befasst. Es hat in diesem Zusammenhang betont, dass der Körperschaftswald nach dem LWaldG RhP nur den für alle Waldbesitzer geltenden Pflichten unterliege. Im Gegensatz zum Staatswald bestehe keine Verpflichtung zu vorbildlicher Wildbewirtschaftung im Sinne eines Vorrangs der nachhaltigen Wildbewirtschaftung vor der Wildhege. Vielmehr könnten die Kommunen die Ziele der

¹⁵⁷ Siehe Leisner, NVwZ 1991, 40 (42); Huber-Stentrup, NVwZ 1991, 1149 (1150); Schaefer & Vanvolxem, LWaldG RhP, § 25 Anm. 2.2; Ott, FuH 1991, 375; a.M. Sturm & Waldenspuhl, AFZ 1990, 1145 f.

¹⁵⁸ 3 O 31/93, NuR 1995, 43 (44); vgl. auch VG Saarlouis Beschl. v. 1. 4. 2009 – 5 L 141/09, juris Rn. 36.

¹⁵⁹ 6 A 10030/11, LKRZ 2011, 352 = JE XVI Nr. 96, juris Rn. 18 f.

Bewirtschaftung und Bewirtschaftungsintensität aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie eigenverantwortlich bestimmen. Mit diesem Argument lehnt das OVG Koblenz eine Befreiung des Körperschaftswaldes von der Jagdsteuer ab. Aus der Entscheidung kann man entnehmen, dass das Gericht eine Befreiung des Staatswaldes im Hinblick auf dessen besondere Gemeinwohlverpflichtung vielleicht bejaht hätte. Demgegenüber hat das OVG Lüneburg¹⁶⁰ in einem vergleichbaren Fall nach niedersächsischem Recht für den Gemeindewald eine Steuerbefreiung bejaht. Dies wird – abgesehen von auf den Einzelfall bezogenen Argumenten – damit begründet, dass sich die Pflichtenstellung der Gemeinden von der der privaten Waldbesitzer dadurch unterscheidet, dass die Kriterien nachhaltiger Waldbewirtschaftung nur für die Gemeinden, nicht auch die privaten Waldbesitzer, verbindlich im Sinne von Erzwingbarkeit seien.

Das VG Gießen hat in seinem Urteil vom 11. Juni 2015¹⁶¹ eine Jagdsteuerbefreiung des Landesbetriebs Hessen-Forst mit der Begründung verneint, der Landesbetrieb bewirtschaftete den Staatswald als fiskalischer Eigentümer. Dazu führt das Verwaltungsgericht aus:

„Dem kann der Kläger auch nicht entgegenhalten, er habe nach § 27 Abs. 2 Nr. 1 des Hessischen Waldgesetzes seine Aufgaben unter Wahrung der besonderen Gemeinwohlverpflichtung auszugestalten, denn diese Pflicht betrifft ebenso die Jagdgenossenschaften und jeden privaten Waldeigentümer, wie dies in §§ 1 ff. des Hessischen Waldgesetzes Ausdruck gefunden hat. Danach unterliegen wald- und forstwirtschaftliche Maßnahmen einer besonderen Gemeinwohlverpflichtung und es sind keine Gesichtspunkte dafür ersichtlich, dass dem fiskalisch tätigen Landesbetrieb Hessen-Forst andersartige und weitergehende Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt sind, als den privaten Waldeigentümern und den Jagdgenossenschaften auch.“

Dieses Urteil ist allerdings vom VGH Kassel¹⁶² mit der Begründung aufgehoben worden, der Staat – und damit der Landesbetrieb Hessen-Forst – unterliege keiner Aufwandsteuerpflicht, da der Staat auch bei fiskalischer Tätigkeit einer allgemeinen Gemeinwohlverpflichtung unterliege. Außerdem weist der VGH auf die im seinerzeit geltenden Recht (§ 4 Abs. 3 Nr. 1, § 28 Abs. 2 Nr. 2 HForstG 2002) enthaltenen Aussagen zur (besonderen) Gemeinwohlverpflichtung des Hessischen Landesbetriebs Hessen-Forst hin.

Von Bedeutung ist auch ein Urteil des OVG Münster¹⁶³ zu den Anforderungen an die Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung nach dem LForstG NW. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Regelungen in § 10 Abs. 1 S. 1 LForstG einerseits, § 31 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LForstG andererseits bedeutet nach Auffassung des Gerichts das Nachhaltigkeitsgebot im Privatwald – im Gegensatz zum Staatswald – nur dauernde und kontinuierliche Bewirtschaftung, nicht aber das zeitliche Gleichmaß der Holzernte. Der private Waldbesitzer müsse nach dem Gesetz nicht nach einem Betriebsplan wirtschaften, der auf

¹⁶⁰ Urt. v. 15. 2. 1989 – 9 LB 9/07, NVwZ-RR 2008, 639 (640).

¹⁶¹ 4 K 174/14.GI, openJur, <https://openjur.u/830439.html>.

¹⁶² VGH Kassel Urt. v. 3. 3. 2016 – 5 A 1345/15, KStZ 2016, 98.

¹⁶³ Urt. v. 20.01.1988, 20 A 140/87, NuR 1988, 303 f.; abweichend noch die Vorinstanz: VG Arnberg Urt. v. 18. 11. 1986 – 4 K 1003/85, NuR 1987, 136 ff.

Gleichmaß abziele. Diese Differenzierung sei auch mit § 11 BWaldG vereinbar, der als Rahmenregelung auf Ausfüllung durch die Länder ausgelegt sei. Außerdem führt das Gericht im Sinne des Harmoniemodells aus, dass im Privatwald die Schutz- und die Erholungsfunktion nicht verselbständigt werden könnten, so dass deren Beeinträchtigung nicht dazu führe, dass eine nicht-ordnungsgemäße Forstwirtschaft vorliege.¹⁶⁴

Ansonsten gibt es zahlreiche Urteile zu Waldumwandelungsgenehmigungen im Privatwald, die im Rahmen des § 9 BWaldG und der diese Vorschriften umsetzenden Landesregelungen die Gleichrangigkeit der Waldfunktionen bejahen und insbesondere auch die Nutzfunktion als einen Belang im öffentlichen Interesse qualifizieren.¹⁶⁵ In einem eine Waldumwandlung betreffenden älteren Fall ist der VGH Kassel¹⁶⁶ auch auf die besondere Gemeinwohlbindung des Staats- und Körperschaftswaldes eingegangen. Der VGH Kassel führte hierzu auf der Grundlage des früheren hessischen Landesrechts aus:

„Damit wird der Gemeindewald ebenso wie der sonstige Körperschaftswald (...) und der Staatswald („Staatswäldungen dienen dem Allgemeinwohl in besonderem Maße“ [§ 27 S. 1 HFG]) in den Dienst des Gemeinwohls gestellt. ... Ihr Gemeindewald ist, obwohl ebenso wie die öffentlichen Sachen als Eigentum bezeichnet, nicht auf Privatnützigkeit ausgerichtet. Seine Nutzung soll vielmehr einerseits der Bevölkerung und andererseits der Gemeindegewirtschaft dienen.“

Dies liegt auf einer Linie mit der späteren Berufungsentscheidung des VGH Kassel¹⁶⁷ über die Jagdsteuerpflicht des Staates.

Die genannten Entscheidungen sind wenig ertragreich. Dem Beschluss des BVerfG von 1990 kommt mangels schlüssiger Begründung keine faktische Präjudizwirkung zu. Den wenigen, meist nur cursorisch begründeten Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte liegt überwiegend die Vorstellung von einer Vorbildwirkung der Bewirtschaftung des Staats- und ggf. des Körperschaftswaldes zugrunde. Gemeint ist damit, dass die allgemeinen Bewirtschaftungspflichten in stärkerem Maße als im Privatwald zu erfüllen sind. Daneben wird zum Teil auch die Naturnähe der Bewirtschaftung betont. Die vereinzelte Leugnung der besonderen Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes durch ein Verwaltungsgericht hat nicht die Billigung der Berufungsinstanz gefunden. In allen genannten Entscheidungen stellte die Gemeinwohlverpflichtung nicht die Hauptfrage, sondern nur eine Vorfrage dar. Es lässt sich daher nicht ausschließen, dass die Verwaltungsgerichte je nach ihrer Einstellung zur Hauptfrage ein bestimmtes Verständnis der Gemeinwohlverantwortung entwickelt haben, das in erster Linie darauf abzielte, die Entscheidung zur Hauptfrage zu begründen oder die Begründung anzureichern. Insofern besitzen die Entscheidungen nur eine begrenzte Autorität.

¹⁶⁴ Vgl. auch VG Meiningen, Urt. v. 29. 3. 2011 – 2 401/09 Me, ThürVBl. 2011, 283 (Staatsforst kein Unternehmen im Sinne des § 48 Abs. 1 Nr. 3 des Thüringer Brandschutzgesetzes, da der Staatsforst dem Allgemeinwohl in besonderem Maße diene und der Verwaltung der Forstbehörde unterliege).

¹⁶⁵ Siehe aus neuerer Zeit etwa BVerwG Beschl. v. 25. 8. 1997 – 4 NB 12.97, NuR 1998, 135 (137); OVG Lüneburg Beschl. v. 29. 8. 2013 – 4 ME 76/13, juris; OVG Berlin Urt. v. 21. 6. 2012 – OVG 2 B 25.10, NuR 2013, 45 (46); VGH Mannheim Urt. v. 18. 3. 1999 – 5 S 328/99, NuR 1999, 386 (387); Urt. v. 29. 6. 1995 – 5 S 1537/94, NuR 1996, 256.

¹⁶⁶ Urt. v. 22. 9. 1983 – III OE 7/80, RdL 1984, 20.

¹⁶⁷ Oben Fn. 162.

3.8 Die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes im Schrifttum

Mit der Auslegung der Gemeinwohlklauseln der Landeswaldgesetze befasst sich nicht nur das rechtswissenschaftliche (forstrechtliche) Schrifttum. Auch das forstwissenschaftliche Schrifttum und die Forstpraktiker haben sich an der Diskussion beteiligt. Da Rechtswissenschaft und Forstwissenschaft, Theorie und Praxis wichtige Beiträge zum Verständnis des Inhalts der Gemeinwohlklauseln zu leisten vermögen, wird im Folgenden das gesamte Schrifttum verwertet, soweit es sich mit der Auslegung der Gemeinwohlklauseln in den Landeswaldgesetzen befasst.

In der allgemeinen forstwissenschaftlichen Diskussion werden die Unbestimmtheit der Gemeinwohlklauseln des geltenden Rechts und deren mangelnde Steuerungsfunktion besonders hervorgehoben.¹⁶⁸ Es wird insbesondere darauf hingewiesen, dass die Gemeinwohlklauseln der Landeswaldgesetze auf einem hohen Abstraktionsniveau formuliert sind und weder eine Prioritätensetzung enthalten noch eine Aussage dazu machen, welche konkreten Anforderungen für einen bestimmten Wald bestehen. Dies deckt sich mit der skeptischen Haltung der staatswissenschaftlichen und allgemeinen juristischen Literatur¹⁶⁹ zur Möglichkeit einer abstrakten Inhaltsbestimmung des Gemeinwohls. Gleichwohl gibt dieser Befund keinen Anlass dazu, sich sogleich prozeduralen Ansätzen zur Bestimmung des besonderen Gemeinwohls nach den Landeswaldgesetzen zuzuwenden. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind das tägliche Brot des Verwaltungsrechts. Ihr Bedeutungsinhalt ist zu allererst mit Hilfe der Auslegung nach den anerkannten juristischen Auslegungsmethoden zu ermitteln. Dies kann man nicht auf die gleiche Stufe mit prozeduralen Verfahren stellen, in denen das Gemeinwohl konstitutiv hergestellt werden soll.¹⁷⁰ Dies gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, dass die klassische Vorstellung, durch Auslegung werde der Willen des Gesetzes lediglich festgestellt, in der modernen juristischen Methodenlehre überholt ist.¹⁷¹ Als prozedural kann man allerdings – je nach Typus – den Prozess der Abwägung bezeichnen, der sich im Konfliktfall an die Auslegung anschließt.

In der Sache sind mehrere Fragen zu unterscheiden:

1. Welche Belange sind vom Begriff der „Gemeinwohlverpflichtung“ im Waldrecht erfasst?
2. Wie können die erfassten Belange im Wege der Auslegung konkretisiert werden?
3. Wie ist das Begriffsmerkmal der „Besonderheit“ der Gemeinwohlverpflichtung auszulegen?
4. Wie ist bei Konflikten zwischen einzelnen Gemeinwohlbelangen zu verfahren?

3.8.1 Die erfassten Belange

Die Landeswaldgesetze enthalten keine Definition des „Gemeinwohls“, wie er in den Gemeinwohlklauseln dieser Gesetze zugrunde gelegt wird. Es handelt sich um einen

¹⁶⁸ Memmler & Ruppert in: Memmler & Ruppert 2006, S. 233 (236 ff.); Winkel & Ruppert-Winkel in: Höltermann & Winkel 2010, S. 15 (17 ff.).

¹⁶⁹ Siehe oben Ziff. 3.2.

¹⁷⁰ Anders wohl Winkel & Ruppert-Winkel, aaO.

¹⁷¹ F. Müller 1995, Rn. 89 ff.; Vogel 1998, S. 133 ff.; Larenz 1991, S. 370 ff.

unbestimmten Rechtsbegriff, der im Wege der Auslegung aufgrund der herkömmlichen Auslegungsmethoden zu bestimmen ist. Dabei dürften die Systematik des Gesetzes und dessen Zweck die Ausschlag gebende Rolle spielen.¹⁷² Plausible Anhaltspunkte für die Auslegung ergeben sich aus der Systematik der gesetzlichen Regelungen. Die Zielnorm des § 1 Nr. 1 und 3 BWaldG, die in den meisten Landeswaldgesetzen wörtlich, zum Teil auch leicht modifiziert wiederholt wird, legt es nahe, dass sämtliche dort aufgeführten Waldfunktionen, d. h. die Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion, das walddrechtliche Gemeinwohl konstituieren. Dies gilt auch für den Grundsatz der Nachhaltigkeit, der im modernen Forstrecht nicht nur auf die Nutzfunktion, sondern auch die Schutzfunktion bezogen wird, die ihrerseits vom Gesetz „ökologisch“ angereichert worden ist. Ergänzend ist insbesondere auf den Grundsatz der Walderhaltung hinzuweisen, wie in er § 9 Abs. 1 BWaldG zum Ausdruck kommt. Danach stellen die Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion Belange der Allgemeinheit dar, die den individuellen Belangen der Waldeigentümer entgegengesetzt werden.

Es entspricht daher der h. M. im Schrifttum,¹⁷³ dass nicht nur die Schutz- und Erholungsfunktion, sondern auch die Nutzfunktion des Staatswaldes vom Begriff des Gemeinwohls in den Gemeinwohlklauseln des Landesrechts erfasst ist. Gemeint ist dabei nicht schlechthin die erwerbswirtschaftliche Holzproduktion, sondern nach Auffassung vieler Autoren¹⁷⁴ nur die Versorgung der (heimischen) Wirtschaft mit Holz. Die Produktion und der Verkauf von Holz sind allerdings selbstverständliche Aspekte der Bewirtschaftung des Privatwaldes. Die Unterscheidung zwischen Holzversorgung und erwerbswirtschaftlicher Vermarktung von Holz ist recht subtil, insbesondere, wenn man an diese Unterscheidung eine Differenzierung der Pflichten der Waldbesitzer knüpfen will. Es wird daher zugegeben, dass die Abgrenzung zum Privatinteresse des Waldbesitzers schwierig sei. Das Gemeinwohl wird jedenfalls berührt, wenn aufgrund Holzknappheit die Nachfrage nicht durch den Privatwald und Importe bedient werden kann. Ein weiterer „klarer“ Fall ist die Versorgung mit Holz aus Baumarten, die aufgrund des langsamen Wachstums der Baumart nicht ausreichend im Privatwald angebaut werden. Ferner stellt die Bedeutung der Holzwirtschaft für die regionale Entwicklung einen Aspekt des Gemeinwohls dar. Schließlich kann die Nutzfunktion durch den Klimaschutz eine stärkere potentielle Gemeinwohlrelevanz gewinnen, jedoch ist diese Einschätzung nach den obigen Ausführungen (Ziff. 3.4) nicht gesichert.

Umstritten ist jedenfalls, ob erwerbswirtschaftliche Interessen des Staatswaldes als Gemeinwohlbelang zu qualifizieren sind. Zum Teil wird dies mit der plausiblen Begründung bejaht, dass Einnahmen aus dem Forst der Bestandserhaltung des Waldes zugutekommen.

¹⁷² Zerle et al., BayWaldG, Art. 18 Tz. 6.

¹⁷³ Koch, BbgWaldG, § 26 Anm. 2.1; Schaefer & Vanvolxem, LWaldG RhP, § 25 Anm. 2.1; Dipper et al., LWaldG BW, § 45 Anm. 2; Brockmann & Sann, SächsWaldG, § 45 Rn. 1; Leisner, NVwZ 1991, 40 (41); Huber-Stentrup, NVwZ 1991, 1149 (1150); Klose & Orf, Forstrecht 1998, § 11 Rn. 11 f.; Klose in: Har 1981, Sp. 679; N. Weber in: Münkler & Fischer 2002a, S. 243 (253); Wagner 1996, S. 31; Wilke in: Depenheuer & Möhring 2010, S. 371 (375); Ott, FuH 1991, 375 (376); a.M. Erb in: Memmler & Ruppert 2006, S. 191 (193).

¹⁷⁴ Schaefer & Vanvolxem, LWaldG RhP, § 25 Anm. 2.2; Klose in: HAR 1981, Sp. 679; Leisner, NVwZ 1991, 40 (41); Huber-Stentrup, NVwZ 1991, 1149 (1150); Wagner 1996, S. 31; N. Weber, in: Münkler & Fischer 2002a, S. 243, 253; Ott, FuH 1991, 375, 376.

Diese sei untrennbar mit der Erfüllung der Schutz- und Erholungsfunktion verknüpft.¹⁷⁵ Allerdings wird vielfach eine Nachrangigkeit dieser Interessen angenommen.¹⁷⁶ Weitergehend sind einige Autoren der Auffassung, dass eine Gemeinwohlorientierung schon dadurch gegeben sei, dass generell Staatseinnahmen der Finanzierung öffentlicher Aufgaben dienen.¹⁷⁷ Damit wird allerdings wohl der durch das BWaldG gesteckte Rahmen überschritten. Dieser bezieht sich auf Waldfunktionen und diese konkretisierend und unterstützend auf Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung, nicht auf die Nutzung des Waldes zu fiskalischen Zwecken.

3.8.2 Konkretisierung der Gemeinwohlbelange

Die Aussage, dass bestimmte Belange zum walddrechtlichen Gemeinwohl gehören, besagt noch nichts über deren Bedeutungsgehalt. Diese Frage ist auf einer tieferen Abstraktionsebene ebenso durch Auslegung anhand der Gemeinwohlverpflichtungen der Landeswaldgesetze zu bestimmen.¹⁷⁸ Die Analyse der Landeswaldgesetze ergibt eine große Palette von Bedeutungsinhalten, die sich überwiegend auf die ökologischen Aspekte der Bewirtschaftung des Staatswaldes, zum Teil aber zugleich auch auf die Nutzfunktion beziehen:¹⁷⁹

- nachhaltige größtmögliche Produktion von (wertvollem) Holz,
- ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit,
- Naturnähe der Bewirtschaftung,
- Bewirtschaftung nach ökologischen Erfordernissen oder Grundsätzen,
- natürliche Waldverjüngung (und zu diesem Zweck: Begrenzung des Wildbestands),
- standortgemäße oder -gerechte Zusammensetzung der Baumarten und Bewirtschaftung,
- naturnahe Dauerwaldwirtschaft,
- Planmäßigkeit der Bewirtschaftung,
- bodenschonende Verfahren der Holzernte,
- Einschränkung des Waldwegebaus,
- Schutz der Biodiversität und dieser dienlicher Objektschutz, etwa durch Erhaltung natürlicher oder naturnaher Waldgesellschaften und von Biotop- und Totholz,

¹⁷⁵ So Westernacher & Riedesel, HWaldG, § 27 Anm. 1; Leisner, NVwZ 1991, 39 (41); Huber-Stentrup, NVwZ 1991, 1149 (1150); Wilke in: Depenheuer & Möhring 2010, S. 371 (375); Dipper et al., WaldG BW, § 45 Anm. 2; Schaefer & Vanvolxem, LWaldG RhP, § 25 Anm. 2.2; Zerle et al., BayWaldG, Art. 18 Tz. 10, 14; abl. Ekardt, in: Memmler/Ruppert 2006, S. 85 (103); wohl auch N. Weber, in: Münkler & Fischer 2002a, S. 243, 253.

¹⁷⁶ Dipper et al., WaldG BW, § 45 Anm. 2; Zerle et al., BayWaldG, Art. 18 Tz. 10.

¹⁷⁷ So Wilke in: Depenheuer & Möhring 2010, S. 371 (375); auch Zerle et al., BayWaldG, Art. 18 Tz. 10, 14 (aber nachrangig).

¹⁷⁸ Schaefer & Vanvolxem, LWaldG RhP, § 25 Anm. 1, 2.1, 3.; N. Weber in: Münkler & Fischer 2002a, S. 243 (252).

¹⁷⁹ Vgl. die Auflistung bei Klose & Orf, Forstrecht 1998, § 11 Rn. 98.

- Überlassung von Teilen des Waldes an eine eigendynamische Entwicklung (Prozessschutz durch Naturwaldreservate),¹⁸⁰
- Übernahme von sonstigen Sonderleistungen, die die Sozialbindung des Privateigentums überschreiten können, etwa Ausweisung und Pflege von Nationalparks, Waldschutzgebieten, FFH-Gebieten und gesetzlichen Biotopen.

Weber¹⁸¹ fasst die Anforderungen dahin zusammen, dass Naturnähe und differenzierte Waldbehandlung, eine besondere Berücksichtigung des Naturschutzes und der Erholung, umweltschonende Arbeitsverfahren und die Stabilisierung des Holzmarktes den Kern der Gemeinwohlverpflichtungen im Staatswald bilden.

Bei der Gesamtbewertung ist zu berücksichtigen, dass die Landesgesetze unterschiedlich ausgestaltet sind. Vor diesem Hintergrund ist die Liste nicht als allgemeingültige Aussage zu verstehen, die für das gesamte Waldrecht gilt. Sie stellt vielmehr nur eine Zusammenstellung des Bedeutungsverständnisses dar, wie es sich in einzelnen, oft allerdings auch in zahlreichen Landeswaldgesetzen findet. Die Liste ist zugleich ein Indiz dafür, welches Gewicht aufgrund der neueren Landesgesetzgebung ökologischen Belangen zukommt. Andererseits sind die aufgelisteten Aspekte des walddrechtlichen Begriffsverständnisses keine interpretatorischen „Selbstläufer“. Sie sind zwar konkreter als der allgemeine walddrechtliche Gemeinwohlbegriff, jedoch selbst immer noch interpretationsbedürftig. Dabei erscheint eine Bezugnahme auf forstwissenschaftliche und ökologische Erkenntnisse unerlässlich,¹⁸² während naturalistische Fehlschlüsse und eine Idealisierung der vorindustriellen Kulturlandschaft vermieden werden müssen.¹⁸³

3.8.3 Die „Besonderheit“ der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes

Die Identifizierung bestimmter auf den Wald bezogener Belange als Gemeinwohlbelange und ihre Konkretisierung anhand der Regelungen der einzelnen Landeswaldgesetze besagt noch nichts darüber, was das Spezifische der „besonderen“ Gemeinwohlverpflichtung im Vergleich zu den allgemeinen, alle Waldeigentumsarten treffenden Gemeinwohlbindungen ist. Darüber hinaus stellt sich insbesondere die Frage, wie bei Konflikten zwischen den einzelnen Belangen zu entscheiden ist. Hierfür gibt es im Schrifttum eine Reihe von Ansätzen:

- Vorbildfunktion des Staatswaldes für den Privatwald,
- Gestaffelte Gemeinwohlverpflichtung durch Verschärfung der Anforderungen,
- Gleichrang aller Waldfunktionen mit Abwägung oder Optimierung,
- Gewichtungsvorgabe zugunsten der Schutz- und Erholungsfunktion.

¹⁸⁰ Die Terminologie ist unterschiedlich. Neben der Bezeichnung Naturwaldreservat finden sich auch die Bezeichnungen Naturwaldzelle, Naturwald oder auch Schutzwald; vgl. Endres, BWaldG, § 12 Rn. 29.

¹⁸¹ N. Weber in: Münkler & Fischer 2002a, S. 243 (253).

¹⁸² Vgl. Röhrig et al. 2006; Spellmann in: Depenheuer & Möhring 2010, S. 99 ff.; SRU 2000, Tz. 1148 ff.; Capellmann, Pistorius & Volz, ZfU 2010, 193 (203).

¹⁸³ Vgl. Pukall, NuR 2014, 171 f. (gegen Thomas, NuR 2013, 559 ff. und 662 ff.).

3.8.3.1 Vorbildfunktion für den Privatwald

Die „besondere“ Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes wird vielfach als Vorbildfunktion für den Privatwald gesehen. Entsprechend dem ursprünglichen Wortsinn gilt danach als vorbildlich eine Verhaltensweise, die anderen zur Nachahmung dienen kann. Im Kontext der besonderen Gemeinwohlverpflichtung des Staates bedeutet dies, dass die staatliche Bewirtschaftung geeignet sein soll, dass die betreffenden Ziele und Verfahren der Bewirtschaftung wegen ihrer Vorzüge auch von den privaten Waldbesitzern übernommen werden, ohne dass sie dazu verpflichtet wären.¹⁸⁴ Es ist evident, dass damit die Rechtsanwendungsprobleme weitgehend auf die Vollzugsebene verlagert werden. Erst dort kann in Bezug auf einzelne Maßnahmen und die standörtlichen Gegebenheiten entschieden werden, ob eine Bewirtschaftungsmaßnahme im Staatswald auch für den Privatwald geeignet ist.

Die Vorbildfunktion der Bewirtschaftung des Staatswaldes spielt, wie bereits dargelegt, in den Landeswaldgesetzen eine eher geringe Rolle. Nur fünf Landeswaldgesetze enthalten überhaupt eine Vorbildklausel. Es gibt kaum Autoren, die die „pädagogische“ Vorbildfunktion der Bewirtschaftung des Staatswaldes auf der Grundlage von Landeswaldgesetzen befürworten, die selbst keine Vorbildklausel enthalten.¹⁸⁵ Eine Schwäche der „pädagogischen“ Vorbildtheorie liegt auch darin, dass, um auf den Privatwald übertragbar zu sein, die Kosten von Bewirtschaftungsmaßnahmen ggf. auch zu Abstrichen im ökologischen Anspruchsniveau nötigen können.¹⁸⁶ Auch ist die Reichweite der Vorbildklausel beschränkt. Nur in drei Bundesländern entspricht die Vorbildklausel dem Modell einer qualifizierten Zielharmonie und ist unmittelbar auf die Gemeinwohlverantwortung, sämtliche Waldfunktionen oder die allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze bezogen (Art. 18 Abs.1 S. 2 BayWaldG; § 45 Abs. 1 S. 2 SächsWaldG; § 31 Abs. 1 S. 2 ThürWaldG). Hier lässt sich die Auffassung vertreten, im Staatswald müsse generell mit Vorbild für andere Waldeigentumsarten gewirtschaftet werden. In anderen Landeswaldgesetzen hat die Vorbildfunktion nach dem Wortlaut des Gesetzes eine engere Reichweite. Sie verschärft nur die für alle Waldeigentumsarten geltende Verpflichtung zur Naturnähe bei der Bewirtschaftung oder auch nur zur Wildregulierung im Staatswald (§ 26 Abs. 1 S. 2 BbgWaldG; § 25 Abs. 2 LWaldG RhP). Schließlich stellt die Vorbildfunktion regelmäßig nur eine unter mehreren Anforderungen an eine gemeinwohlgemäße Bewirtschaftung dar. Sie wird von zahlreichen anderen Anforderungen, insbesondere solchen ökologischer Art, „überlagert“ und entfaltet so eine vergleichsweise geringe Steuerungswirkung. Insbesondere kann man die Verpflichtung des Staatswaldes, besonders kostspielige oder langwierige Gemeinwohlaufgaben, wie insbesondere die Ausweisung von Schutzgebieten, zu übernehmen, kaum der

¹⁸⁴ So etwa Koch, BbgWaldG, § 26 Anm. 1; Zerle et al., BayWaldG, Art. 18 Tz. 6 ff.; Schaefer & Vanvolxem, LWaldG RhP, § 25 Anm. 3.2.2; Leisner, NVwZ 1991, 40 (41); wohl auch Brockmann & Sann, SächsWaldG, § 45 Rn. 1.

¹⁸⁵ So aber Klose & Orf, Forstrecht 1998, § 11 Rn. 98; ferner Ott, FuH 1991, 375 (376) (bezüglich der Betriebstechnik); aus der Rechtsprechung zum WaldG MV auch – allerdings neben der Naturnähe der Bewirtschaftung – OVG Greifswald, Urt. v. 2. 11. 1993 – 3 O 31/93, NuR 1995, 43 (44).

¹⁸⁶ So ausdrücklich Schaefer & Vanvolxem, LWaldG RhP, § 25 Anm. 3.2.2 (für die Wildregulierung).

„pädagogischen“ Vorbildwirkung zuordnen.¹⁸⁷

3.8.3.2 Gestaffelte Gemeinwohlverpflichtung durch Verschärfung der Anforderungen

Vielfach deutet man die besondere Gemeinwohlverpflichtung im Staatswald im Sinne einer Staffelung der Pflichtenlage im Vergleich zum Privatwald. Dies wird zum einen aus dem Erfordernis der Vorbildlichkeit hergeleitet. Der Begriff „vorbildlich“ wird auch im übertragenen Sinne als „hervorragend“ oder „besonders gut“ gebraucht. Bei diesem Begriffsverständnis kann man die Vorbildlichkeit der Bewirtschaftung im Staatswald dahin kennzeichnen, dass unter der Prämisse grundsätzlicher Zielharmonie dort eine besonders gute Bewirtschaftung, d.h. eine Bewirtschaftung in „gesteigertem“ oder „verschärftem“ Maße, erfolgen soll („qualifizierte Zielharmonie“).¹⁸⁸ Die Unterschiede zur „pädagogischen“ Vorbildlehre sind gering. Sie liegen in der Regel nur in der Begründung, nicht im Ergebnis. Auch Vertreter der „pädagogischen“ Vorbildlehre vertreten vielfach daneben die Theorie der Verschärfung der Anforderungen. Zum anderen lässt sich die Lehre von der Verschärfung der Anforderungen aus der „Besonderheit“ der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes ableiten. Dies hat den Vorteil, dass diese Lehre auch in Bundesländern vertretbar ist, deren Waldgesetze keine Vorbildklausel kennen.

Es bleibt allerdings die Frage nach dem Maß der gebotenen Steigerung oder Verschärfung der Anforderungen an die Bewirtschaftung. Nach der Lehre von der Verschärfung der Anforderungen im Staatswald liegt das „Vorbildliche“ der Bewirtschaftung oder das „Besondere“ an der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes darin, dass die Bewirtschaftung streng den jeweiligen Anforderungen im Rahmen der allgemeinen, für alle Waldeigentumsarten geltenden Gemeinwohlverpflichtung des Waldbesitzers zu entsprechen hat. Es ist insbesondere die Nachhaltigkeit aller Waldfunktionen zu gewährleisten. Dort, wo mögliche Konflikte bestehen, ist die Ressource bestmöglich zu nutzen und zu schützen. Vorausgesetzt ist bei dieser Deutung, dass dies im Privatwald trotz gleicher Bewirtschaftungsgrundsätze wegen der Grenzen der Sozialbindung des Eigentums nicht verlangt werden kann oder faktisch nicht zu erwarten ist.¹⁸⁹ Diese letztere Auslegung greift aber teilweise zu kurz. Eine strikte Anwendung in sich verfassungsmäßiger Bewirtschaftungsanforderungen kann auch von den Eigentümern des Privatwaldes verlangt werden. Vollzugsdefizite im Privatwald stellen eine schwache Begründung für Sonderpflichten des Staatswaldes dar. Eher überzeugt es, wenn man die eigentliche Stoßrichtung der Lehre von der Verschärfung der Anforderungen bei der Lösung von Zielkonflikten sieht. Dann aber läuft die Lehre von der Verschärfung der Anforderungen im Staatswald darauf hinaus, dass bei Zielkonflikten stärkeres Gewicht auf die Schutz- und Erholungsfunktion zu legen ist. Denn die Betonung der Nutzfunktion deckt sich weitgehend mit dem erwerbswirtschaftlichen Interesse des privaten Waldeigentümers.

¹⁸⁷ A. M. Koch, BbgWaldG, § 26 Anm. 1.

¹⁸⁸ Franz, Forstrecht 2014, S. 69; Klose & Orf, Forstrecht 1998, § 11 Rn. 7, 33, 38; Koch, BbgWaldG, § 26 Anm. 3.1; Schaefer & Vanvolxem, LWaldG RhP, § 25 Anm. 2.1; Westernacher & Riedesel, HWaldG, § 18 Anm. 1; Zerle et al., BayWaldG, Art. 18 Tz. 6 und 10; Volz in: Höltermann & Winkel 2010, S. 25 (28 f.).

¹⁸⁹ Schaefer & Vanvolxem, WaldG RhP, § 25 Anm. 2.1; Brockmann & Sann, SächsWaldG, § 45 Rn. 1; Klose & Orf, Forstrecht 1998, § 11 Rn. 7; auch N. Weber in: Memmler & Ruppert 2006, S. 141 (150).

3.8.3.3 Gleichrang aller Waldfunktionen mit Abwägung

Wohl überwiegend – auch ergänzend zur Vorbildlehre und ähnlichen Konzepten – wird im Schrifttum die Auffassung vertreten, dass auch für den Staatswald vom grundsätzlichen Gleichrang aller Waldfunktionen nach § 1 BWaldG, der für alle Waldeigentumsarten gilt, auszugehen sei, dass aber Zielkonflikte im Einzelfall durch Abwägung im Sinne einer Gesamtoptimierung zu lösen seien.¹⁹⁰ Es besteht daher zwar kein genereller Vorrang einer Waldfunktion, insbesondere auch nicht der Schutz- oder Erholungsfunktion. Jedoch kann sich im Einzelfall bei Konflikten zwischen den Funktionen ein Vorrang für eine bestimmte Waldfunktion – und damit auch für die Schutz- oder die Erholungsfunktion – ergeben. Man kann diese Lehre auch Konzept der Zielharmonie mit Ergänzung durch Optimierung des Gesamtnutzens nennen.¹⁹¹ Hintergrund ist die Vorstellung, dass in der Regel kein Konflikt zwischen Nutzfunktion einerseits und Schutz- und Erholungsfunktion andererseits besteht. Nach dem Harmoniemodell (oder integrativen Modell) sind vielmehr alle Waldfunktionen gleichrangig und gleichwertig. Ein Konflikt könne vielmehr nur im Einzelfall bestehen und sei deshalb auch fallbezogen zu lösen.¹⁹²

Insbesondere im BayWaldG ist dieses Konzept deutlich zum Ausdruck gelangt (Art. 18 Abs. 2 S. 1 BayWaldG). Wenige andere Landeswaldgesetze kann man ebenfalls in dieser Richtung auslegen.¹⁹³ Im Übrigen ergeben sich aus dem Wortlaut der Landeswaldgesetze keinerlei Anhaltspunkte für das Abwägungskonzept. Dieses kann jedoch aus dem Gleichrangpostulat abgeleitet werden. Danach ist bei Konflikten zwischen mehreren, nach dem Gesetz zu verfolgenden Belangen aus pragmatischen Gründen eine Bevorzugung eines Belangs durch Bestimmung seines relativen Gewichts im Einzelfall, jedenfalls eine Lösung im Sinne praktischer Konkordanz geboten, da sonst der Konflikt nicht auflösbar ist. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass das Abwägungskonzept den Regelungen des § 9 Abs. 1 BWaldG und der entsprechenden Landesgesetze über die Waldumwandlungsgenehmigung zugrunde liegt. Schließlich kann man zur Begründung des Abwägungsgebots auch auf die allgemeine rechtswissenschaftliche Diskussion zum Gemeinwohl zurückgreifen. Danach ist die Abwägung im Gebot der Landeswaldgesetze angelegt, bei der Bewirtschaftung des Staatswaldes der besonderen Gemeinwohlverpflichtungen zu genügen.¹⁹⁴

Unklar bleibt allerdings, wie die zahlreichen spezifizierten Anforderungen an die Bewirtschaftung des Staatswaldes, besonders solche ökologischer Art, in das Abwägungsmodell eingebaut werden sollen. Diese Frage wird im Schrifttum kaum

¹⁹⁰ So etwa Koch, BbgWaldG, § 26 Anm. 3.3; Schaefer & Vanvolxem, LWaldG RhP, § 25 Anm. 2.2; Dipper et al., LWaldG BW, Anm. 4 f.; Zerle et al., BayWaldG, Art. 18 Tz. 2, 14 ff.; Huber-Stentrup, NVwZ 1991, 1149 (1150); Winkel & Ruppert in: Höltermann & Winkel 2010, S. 15, 18; N. Weber in: Münkler & Fischer 2002a, S. 243 (253) (Zusammenschau aller betroffenen Interessen); Memmler in: Memmler & Ruppert, 2006, S. 233, 237; wohl auch Leisner, NVwZ 1991, 40 (41) (Beachtung der anderen Funktionen bei der Nutzung).

¹⁹¹ So N. Weber in: Memmler & Ruppert 2006, S. 141 (145).

¹⁹² Vgl. aber Winkel & Ruppert-Winkel in: Höltermann & Winkel 2010, S. 15 (18) (weil es Konflikte zwischen den Waldfunktionen gibt, sei eine generelle Rangbestimmung nicht sinnvoll).

¹⁹³ § 45 Abs. 1 in Vbg. mit § 6 Nr. 1 und 4 LWaldG BW; wohl auch § 31 Abs. 2 S. 2 LForstG NW, § 28 Abs. 1 in Vbg. mit § 5 Abs. 2 Nr. 4 SaarWaldG; zu § 6 S. 2 LWaldG SH siehe unten 3.8.4.

¹⁹⁴ Dazu Schuppert in: Memmler & Ruppert 2006, S. 25 (44); eingehend oben Ziff. 3.2.

diskutiert.¹⁹⁵ Die betreffenden Anforderungen sind vielfach so formuliert, dass man sie dahin verstehen könnte, dass sie als Regeln abwägungsfest und daher in jedem Fall zu beachten sind. Es ist jedoch auch denkbar, sie lediglich als (konkretisierte) Ziele, Grundsätze und Maßnahmenziele zu qualifizieren. Bei dieser Deutung müssten sie in der Abwägung eingeschmolzen werden, wären also nicht als Beachtungs-, sondern nur als Berücksichtigungsgebote zu verstehen. Letzteres liegt jedenfalls nahe, wenn das betreffende Landeswaldgesetz ausdrücklich eine Gesamtoptimierung gebietet, wie etwa Art. 18 Abs. 1 und 2 BayWaldG.¹⁹⁶ Entsprechendes kann man annehmen, wenn die betreffende Anforderung durch Maßgaben wie „bestmöglich“, „angemessen“ oder „hinreichend“ oder eine Sollvorschrift relativiert wird, was freilich auf Gesetzebene selten ist (so aber § 31 Abs. 1 S. 2 ThürWaldG, § 28 Abs. 1 S. 3 Nr. 3, 4 SaarWaldG). Eine solche Deutung der Anforderungen als Abwägungsmaterial entspricht der Umsetzungspraxis in den Regelwerken. Abwägungsfest sind dagegen wohl gesetzliche Anforderungen in quantifizierter Form, die nicht durch Maßgaben qualifiziert sind, wie etwa die quantifizierten Mindestanforderungen für die Erhaltung von Biotopholz im Saarland (§ 28 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 SaarWaldG).

Orientiert man sich an vergleichbaren gesetzlichen Lösungen für die Abwägung zwischen kollidierenden Gemeinwohlbelangen, so wird deutlich, dass es nicht notwendig von der Formulierung der Anforderungen abhängt, ob diese abwägungsfest sind oder in die Abwägung eingeschmolzen werden. Die Ziele der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 5 BauGB) sind von vornherein als Sollvorschriften, deren Konkretisierungen (§ 1 Abs. 6 BauGB) als Berücksichtigungsgebote formuliert. Beide stellen nur Abwägungsmaterial dar.¹⁹⁷ § 1 Abs. 7 BauGB bestimmt, dass bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind. § 1 Abs. 1 BNatSchG mit den Konkretisierungen in Abs. 2-6 legt dagegen Ziele fest, die nach ihrer Formulierung strikt zu beachten sind. Gleichwohl bilden sie nach § 2 Abs. 3 BNatSchG nur Abwägungsmaterial.¹⁹⁸ Im Planfeststellungsrecht, das grundsätzlich ebenfalls dem Abwägungsparadigma folgt, ist anerkannt, dass es zwingende Vorschriften gibt, die vom Planungsträger strikt beachtet werden müssen und das diesem eingeräumte Planungsermessen einschränken. Sie wurden früher missverständlich als Planungsleitsätze, werden jetzt aber meist ohne dogmatische Einordnung als Zulassungsschranken oder strikte Verbote bezeichnet.¹⁹⁹

Allerdings hat in diesen Fällen der Gesetzgeber nicht nur bestimmt, dass und in welchem Umfang eine Abwägung stattfinden muss, sondern in der Regel auch, welche Bedeutung die Belange im Rahmen der Abwägung besitzen. Daran fehlt es aber in den meisten Landeswaldgesetzen.

¹⁹⁵ Vgl. aber Winkel & Ruppert-Winkel in: Höltermann & Winkel 2010, S. 15 (18).

¹⁹⁶ Zerle et al., BayWaldG, Art. 18 Tz. 14.

¹⁹⁷ Bönker in: Hoppe, Bönker & Grotefels 2010, Rn. 104 f., 151 ff.; Hoppe in: Hoppe, Bönker & Grotefels 2010, Rn. 32 ff., insbesondere 60 ff.

¹⁹⁸ Lütkes in: Lütkes & Ewer, BNatSchG 2011, § 2 Rn. 10 ff.

¹⁹⁹ Vgl. BVerwG Urt. v. 22. 3. 1985 – 4 C 73.82, BVerwGE 71, 163 (165); Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 19.94, BVerwGE 100, 370 (380); Urt. v. 17. 5. 2002 – 4 A 28/01, NVwZ 2002, 1243 ff.; Steinberg, Wickel & Müller 2012, § 4 Rn. 11 ff.; Durner 2005, S. 37 f.

Eine Konkretisierung der rechtlichen Anforderungen an die Abwägung im Waldrecht ist insbesondere durch Anlehnung an die allgemeine Abwägungslehre möglich, wengleich sich diese stark am Rechtsschutz Dritter gegen belastende Normen oder Entscheidungen orientiert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Rechtsordnung zwei unterschiedliche Abwägungstypen kennt, die planerische Abwägung und die nachvollziehende Abwägung.²⁰⁰ Die Nähe des Waldrechts zum Naturschutzrecht spricht für die Annahme einer planerischen Abwägung (§ 2 Abs. 3 BNatSchG). Es ist zwar anerkannt, dass die Entscheidung über eine Waldumwandlung nach § 9 Abs. 1 BWaldG und den entsprechenden Landesgesetzen dem Typus der nachvollziehenden Abwägung angehört. Sie stellt daher eine gebundene Entscheidung dar.²⁰¹ Bei der Ausfüllung der Gemeinwohlverpflichtung im Staatswald handelt es sich jedoch um eine forstpolitische Entscheidung. Sie dient nicht dem bloßen Vollzug des Gesetzes mit Außenwirkung, sondern der behördeninternen Ausfüllung von forstpolitischen Gestaltungsspielräumen im Konfliktfeld konkurrierender öffentlicher Belange, die das waldrechtliche Gemeinwohl konstituieren. Private Belange sind nicht betroffen. Eine Einordnung in den Typus der nachvollziehenden Abwägung würde diesen Besonderheiten nicht gerecht. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass eine planerische Abwägung vorliegt.

Bei der planerischen Abwägung wird dem Planungsträger ein planerischer Gestaltungsspielraum zuerkannt, der auch die Möglichkeit einschließt, im Einzelfall einen Belang vor kollidierenden Belangen zu bevorzugen. Es wird aber gefordert, dass überhaupt eine Abwägung erfolgt ist, alle relevanten Belange ermittelt und in die Abwägung eingestellt worden sind, die Bedeutung und das Gewicht der betroffenen Belange nicht verkannt worden ist und die Bevorzugung eines Belangs nicht außer Verhältnis zu seinem Gewicht steht.²⁰² Daran kann man sich auch im Waldrecht orientieren.

Wenig Aufmerksamkeit hat bisher die Relevanz der Kosten, die bei Beachtung nicht-ökonomischer Gemeinwohlbelange in Form von Aufwendungen und Erlöseinbußen entstehen, in der Abwägung gefunden. Diese Frage ist aber von besonderer Bedeutung, weil das wesentliche Ziel der Forstreformen die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Staatsforstes war. Dies schließt die Steigerung des Angebots auf dem Markt durch Erhöhung des Holzeinschlags ein. Allerdings ist der Stellenwert der Wirtschaftlichkeit selten eindeutig festgelegt worden. Die Landeswaldgesetze sehen zum Teil vor, dass der Staatswald nach bestimmten Gemeinwohl-, insbesondere ökologischen Anforderungen unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit oder nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu bewirtschaften ist. Anforderungen dieser Art sind doppeldeutig. Sie können besagen, dass die Erlössituation ein wesentlicher Faktor der Abwägung ist. Diese Auslegung liegt nahe, wenn das Erfordernis der Wirtschaftlichkeit bei allen Betriebsmaßnahmen zu beachten ist

²⁰⁰ Vgl. aber Schmidt-Aßmann, NuR 1986, 98 (101), der einen dritten Typus der Abwägung, die „gestaltende Abwägung“, entwickelt hat. Dies hat sich aber nicht durchgesetzt.

²⁰¹ Allg. Ansicht; dazu Endres, BWaldG 2014, § 9 Rn. 21; Zerle et al., BayWaldG, Art. 9 Tz. 14, jeweils m. w. Nachw. Auch die Abwägung im Rahmen des § 35 Abs. 1 und 2 BauGB (keine entgegenstehenden bzw. Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen) gehört dem Typus der nachvollziehenden Abwägung an; vgl. BVerwG Urt. v. 25. 10. 1967 – IV C 86/66, BVerwGE 28, 148 (151); Urt. v. 14. 3. 1975 – 4 C 41/73, BVerwGE 48, 109 (114).

²⁰² BVerwG Urt. v. 14. 2. 1975 – 4 C 21/74, BVerwGE 48, 56 (63 f.); Urt. v. 5. 12. 1986 – 4 C 13/85, BVerwGE 75, 214 (253 ff.); Hoppe in: Hoppe, Bönker & Grotefels 2010, RN. 90 FF.; Bönker in: Hoppe, Bönker & Grotefels 2010, Rn. 151 ff.

(so § 31 Abs. 2 ThürWaldG). Sie kommt auch in Betracht, ist aber nicht zwingend, wenn das Gesetz die Wirtschaftlichkeit einfach neben die sonstigen Anforderungen an die Bewirtschaftung stellt (so § 25 Abs. 2 LWaldG RhP). Das gesetzliche Erfordernis der Wirtschaftlichkeit kann aber auch bedeuten, dass Wirtschaftlichkeitserwägungen nur innerhalb eines gegebenen ökologischen Rahmens eine Rolle spielen sollen (Ökoeffizienz). Dies betrifft etwa die Wahl zwischen ökologisch gleichwertigen Bewirtschaftungsmaßnahmen (so § 26 Abs. 4 LWaldG BW; § 6 Abs. 1 S. 2 LWaldG MV; § 45 Abs. 2 SächsWaldG; § 22 Abs. 3 LWaldG LSA; wohl auch § 18 Abs. 1 HWaldG).

In der forstwissenschaftlichen Literatur wird darauf hingewiesen, dass Kosten und insbesondere Erlösausfälle durch Beachtung der Schutz- und Erholungsfunktion einen erheblichen Umfang haben können; es wird von bis zu 7 % der Erlöse gesprochen.²⁰³ Genannt werden etwa die Kosten und Erlöseinbußen durch naturnahen Waldbau wie etwa durch eine wirtschaftlich nachteilige Baumartenwahl oder den Verzicht auf schnelle Wiederbestockung, durch sonstige Nutzungsverzichte, insbesondere im Hinblick auf Totholz oder Biotopbäume, durch die Ausweisung von Schutzgebieten und den Bau und die Unterhaltung von Erholungseinrichtungen. Es wird aber nur selten eine Verknüpfung mit der Abwägung vorgenommen. Wo sie erfolgt, findet sich zuweilen die Aussage, dass eine einseitige Gemeinwohlorientierung nicht vom Gesetz verlangt werde, da die Erlöse aus der Bewirtschaftung des Staatswaldes Grundlage auch für ökologische Leistungen seien oder allgemein dem Staatshaushalt dienen.²⁰⁴ Andererseits wird überwiegend die Ansicht vertreten, dass bei einem Konflikt zwischen Gemeinwohl und Gewinnerorientierung das Gemeinwohl Vorrang habe.²⁰⁵ Terminologisch sind diese Aussagen zwar problematisch, da das Interesse an Rentabilität zum Gemeinwohl gehören soll. Jedoch ist klar, was gemeint ist, nämlich, dass im Konfliktfall andere Gemeinwohleinstellungen Vorrang vor der Rentabilität haben sollen.

Bei dieser unklaren Gesetzeslage stellt sich die Frage, welches faktische Gewicht Kosten und Erlösausfälle in der Bewirtschaftungspraxis besitzen. Orientiert man sich an den Zielsetzungen der Forstreformen, so liegt die Vermutung nicht gerade fern, dass Wirtschaftlichkeitserwägungen in der Praxis eine größere Rolle spielen könnten, als dies durch deren eher geringes Gewicht nach der Gesetzeslage nahegelegt wird.

3.8.3.4 Gewichtungsvorgabe zugunsten der Schutz- und Erholungsfunktion

Nur vereinzelt wird die Auffassung vertreten, dass die besondere Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes dahin zu verstehen sei, dass der Schutz- und Erholungsfunktion generell

²⁰³ Rosenkranz & Seintsch, *Landbauforschung* 2015, 145 (150 ff.); Wilke in: *Deppenheuer & Möhring* 2010, S. 371, 380 f.; Dieter et al. 2008, S. 18 ff.; Memmler & Ruppert in: *Memmler & Ruppert* 2006, S. 233 (239 ff); Stoll, *AFZ* 2005, 1010 ff.

²⁰⁴ Westernacher & Riedesel, *HWaldG*, § 27 Anm. 1; Schaefer & Vanvolxem, *LWaldG RhP*, § 25 An. 2.2; Leisner, *NVwZ* 1991, 40 (41); Huber-Stentrup, *NVwZ* 1991, 1149 (1150); für bloße fiskalische Belange: Zerle et al., *BayWaldG*, Art. 18 Rn. 10; Wilke in: *Deppenheuer & Möhring* 2010, S. 371 (375).

²⁰⁵ Zerle et al., *BayWaldG*, Art. 18 Tz. 14; Dipper et al., *LWaldG BW*, § 45 Anm. 5; N. Weber in: *Memmler & Ruppert* 2006, S. 141 (145); Ekardt ebda. S. 85 (103); Burgbacher ebda., S. 205 (217 f., 221); wohl auch Erb, ebda., S. 191 (193, 197).

ein besonderes Gewicht zukomme. Die Kommentatoren des BWaldG²⁰⁶ und der Landeswaldgesetze lehnen einen solchen „relativen“ Vorrang ab.²⁰⁷ Im forstwissenschaftlichen Schrifttum ist insbesondere Volz²⁰⁸ für einen solchen Vorrang eingetreten und spricht insoweit von einer „Priorisierung der Gemeinwohlbelange“; die besondere Gemeinwohlverpflichtung sei mehr als die Beachtung aller Waldfunktionen. Weber²⁰⁹ befürwortet unter fünf möglichen Varianten für das Verhältnis zwischen Erwerbswirtschaft und Gemeinwohl eine „Erwerbswirtschaft nach Gemeinwohl“ und damit wohl ebenfalls den Primat des Gemeinwohls. Diese Einschätzung ist allerdings insofern zu relativieren, als er die Stabilisierung des Holzmarktes durch den Staatsforst als einen Gemeinwohlaspekt ansieht.

Einen ausdrücklichen generellen Vorrang der Schutz- und Erholungsfunktion enthält nur das Waldrecht von Brandenburg (§ 26 Abs. 1 S. 2 BbgWaldG), eine generelle Gewichtungsvorgabe findet sich im Waldrecht von Schleswig-Holstein (§ 6 S. 2 LWaldG SH) und in Bezug auf die Erholung in Nordrhein-Westfalen (§ 31 Abs. 1 LForstG NW). Soweit sonst Konflikte zwischen den Waldfunktionen angesprochen werden, überwiegen Rangbestimmungen im Einzelfall, die sich nach dem „eisernen Gesetz des Örtlichen“,²¹⁰ also nach den örtlichen Gegebenheiten, richten.

Die Annahme einer Gewichtungsvorgabe ist dem Umwelt- und Planungsrecht nicht fremd, allerdings umstritten.²¹¹ Eine solche Gewichtungsvorgabe wird heute nicht mehr als „Optimierungsgebot“, sondern meist – mit abgeschwächter Rechtswirkung – als „Abwägungsdirektive“ bezeichnet. Sie beruht regelmäßig auf einer gesetzlichen Regelung (z. B. § 50 BImSchG, § 1a Abs. 2 und 3 BauGB). An einer solchen fehlt es aber in den Landeswaldgesetzen. Man könnte sie allerdings im Wege der Auslegung aus den zahlreichen Konkretisierungen der Gemeinwohlverpflichtung in diesen Gesetzen entnehmen. So wird sie offenbar auch in den Regelwerken der Länder verstanden. Sie wäre ein Minus zu einer strikten Beachtungspflicht hinsichtlich der im Gesetz vorgesehenen Pflichten zur Erfüllung der Schutz- und Erholungsfunktion. In Betracht kommen insbesondere die Pflichten zur Naturnähe der Bewirtschaftung, zur ökologischen Bewirtschaftung, standortgerechten Waldstruktur und zu schonenden Holzentnahmemethoden und der besondere Schutz der Biodiversität. Wenn das Gesetz schon nicht deren zwingende Beachtung erfordert, so ergibt sich – so könnte man

²⁰⁶ Soweit sie überhaupt zur besonderen Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes Stellung nehmen.

²⁰⁷ Vgl. aber Thomas, BWaldG 2015, § 1 Anm. 2; ders., NuR 2013, 559 (560), der unter Bezugnahme auf die Amtliche Begründung zum BWaldG (BT-Drucks. 7/889 S. 19 f.) feststellt, die Nutzung des Waldes dürfe nur unter Beachtung der für Naturschutz und Ökologie erforderlichen Beschränkungen erfolgen. Dies ist auf die Verpflichtungen aller Waldeigentumsarten gemünzt, müsste aber erst recht für den Staatswald gelten.

²⁰⁸ Volz, FuH 2000, 550 (551); ders., Der Bürger im Staat 2001, 51 ff.

²⁰⁹ N. Weber in: Memmler & Ruppert 2006, S. 141 (145); anders noch N. Weber in: Münkler & Fischer 2002a, S. 243 (253).

²¹⁰ Volz, ForstwCBl. 1992, 243 (249).

²¹¹ Dazu BVerwG Urt. v. 28. 1. 1999 – 4 CN 5/98, BVerwGE 108, 248 (253); Urt. v. 16. 3. 2006 – 4 A 1075/04, BVerwGE 125, 116 (Rn. 164); Urt. v. 22. 3. 2007 – 4 CN 2/06, BVerwGE 128, 238 (Rn. 14); Urt. v. 13. 5. 2009 – 9 A 72/07, BVerwGE 134, 45 (Rn. 59); Grüner, UPR 2011, 50 (55); Schink, NVwZ 2003, 1041 (1043); grundlegend Hoppe & Erbguth, DVBl. 1983, 1213 (1214).

argumentieren – aus deren ausdrücklicher Formulierung im Gesetz doch, dass der Gesetzgeber ihnen ein herausgehobenes Gewicht in der Abwägung zuerkennt. In ähnlicher Weise wird im Bauplanungsrecht (§ 1a Abs. 2 und 3 BauGB) vielfach die Annahme einer Gewichtungsvorgabe begründet.²¹²

Nimmt man eine solche Gewichtungsvorgabe an, so bleibt es allerdings dabei, dass die betreffenden Belange bzw. Anforderungen in die Abwägung eingehen. Sie sind also nicht abwägungsfest und begründen auch kein Optimierungsgebot. Jedoch bedarf ihre Zurücksetzung einer Rechtfertigung, die dem Gewicht dieser vom Gesetzgeber herausgehobenen Belange im Einzelfall Rechnung trägt.²¹³

3.8.4 Die Lösung von Konflikten zwischen den Gemeinwohlbelangen

Geht man davon aus, dass der besonderen Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes das Abwägungsparadigma zugrunde liegt, sei es in reiner Ausprägung oder mit Gewichtungsvorgaben, stellen sich zwei Fragen: Einmal geht es darum zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen im Konfliktfall eine Rangbestimmung zugunsten einer Waldfunktion in Betracht kommt, und zum anderen, nach welchen Maßstäben eine Abwägung zu erfolgen hat.

Hinsichtlich der Voraussetzungen für eine Rangbestimmung im Einzelfall sind die Stellungnahmen im Schrifttum recht mager. Soweit man sich hierzu überhaupt äußert, stellt das Schrifttum auf die örtlichen Gegebenheiten, die Unterschiedlichkeit der Standortbedingungen und die örtlich verschiedenen Bedürfnisse ab.²¹⁴ Beispiele für eindeutige Fälle – etwa die Notwendigkeit, einen besonders gefährdeten Wald als Schutzwald oder ein bedeutsames Waldbiotop als Biotopwald auszuweisen – sollen das Gemeinwohl erläutern, geben aber keine wirklichen Leitlinien für die Entscheidung von anderen Einzelfällen, in denen sich eine Gewichtung zugunsten einer Waldfunktion nicht aufdrängt. Fast scheint es so, als ob es sich bei der Bezugnahme auf das „Eiserne Gesetz des Örtlichen“²¹⁵ um eine Renaissance des überholten Topos der „Natur der Sache“ handelt. Abgesehen von diesen Auslegungsversuchen setzt man bei der Gewichtung in manchen Ländern insbesondere auf die forstliche Rahmen- und Wald funktionsplanung und/oder die Forsteinrichtung.²¹⁶ Praktisch bedeutet dies, dass man das Feld dem praktischen Vollzug überlässt.

Auch werden Nutzwertanalysen verwendet oder es wird deren Verwendung empfohlen.²¹⁷

²¹² Etwa zur Bodenschutzklausel nach § 1a Abs. 2 BauGB: BVerwG Beschl. v. 12. 6. 2008 – 4 BN 8.08, BauR 2008, 1416; Krautzberger & Wagner in: Ernst, Zinkahn & Bielenberg, BauGB, § 1a Rn. 53; Bönker in: Hoppe, Bönker & Grotefels 2010, Rn. 111 ff.; zur Eingriffsregelung: BVerwG Beschl. v. 31. 1. 1997 – 4 NB 26/97, NVWZ 1997, 1213; Krautzberger & Wagner, aaO, Rn. 76 ff.; Bönker, aaO, Rn. 121 ff.

²¹³ BVerwG Beschl. v. 12. 6. 2008 und 31. 1. 1997, oben Fn. 212.

²¹⁴ Koch, BbgWaldG, § 26 Anm. 3.3; Zerle et al., BayWaldG, Art. 18 Tz. 15.

²¹⁵ Volz, ForstwCBI. 1992, 243 (249).

²¹⁶ Vgl. hierzu Duhr, AFZ 2015, Heft 3, 19 ff., der die Forsteinrichtung als „Führungsinstrument“ bezeichnet.

²¹⁷ Zerle et al., BayWaldG, Art. 18 Tz. 14 ff.; Wilke in: Depenheuer & Möhring 2010, S. 371 (379); N. Weber in: Memmler & Ruppert 2006, S. 141 (146 ff.); Dieter et al. 2008, S. 13 ff..

Diese sind allerdings mit dem Problem der Monetarisierung von Leistungen natürlicher Ressourcen belastet, die nicht auf dem Markt gehandelt werden (können). Als Alternative könnte man daran denken, sich an die naturschutzrechtlichen Methoden der Biotopbewertung anzulehnen. Diese sind nicht monetarisiert, arbeiten jedoch mit numerischen Gewichtungsfaktoren.²¹⁸ In Hessen und Rheinland-Pfalz wird eine solche Verknüpfung bereits praktiziert oder jedenfalls erprobt.²¹⁹

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass man eine Reihe von Vorschriften in den Regelwerken der Länder, die die Konkretisierungen der Gemeinwohlverpflichtung in den Landeswaldgesetzen auf Verwaltungsebene weiter konkretisieren, als Gewichtungsvorgaben deuten kann. Wenn z. B. eine Naturverjüngung so weit wie möglich den Vorzug erhalten soll, besteht zwar ein Entscheidungsspielraum, jedoch besitzt der Grundsatz der Naturverjüngung ein besonderes Gewicht.

Soweit einer Waldfunktion im Einzelfall der Vorrang zugesprochen wird, soll dies im Übrigen nur im erforderlichen Umfang unter größtmöglicher Wahrung der anderen Waldfunktionen gelten.²²⁰ Dies entspricht dem Grundsatz der praktischen Konkordanz in der allgemeinen Abwägungslehre. Es macht die Abwägung aber nicht einfacher. Versteht man das Abwägungsmodell in dieser Weise als Modell der Gesamtoptimierung, stellt es letztlich ein weitgehend offenes Entscheidungskonzept dar. Im Regelfall wird es verschiedene Kombinationen des Grades der Erfüllung mehrerer im Konflikt stehender Waldfunktionen geben, die dem Optimalitätskriterium entsprechen. Insofern vermag die Optimierung, selbst wenn die zu berücksichtigenden Belange monetär bewertet werden, keine eindeutigen Ergebnisse zu generieren.

Bei alledem wird deutlich, dass es sich bei den Gemeinwohlklauseln der Landeswaldgesetze um rechtliche Anforderungen handelt, die die Bewirtschaftungspraxis nur schwach determinieren. Jedenfalls ist bisher keine juristische Durchdringung des Abwägungskonzepts dieser Gesetze erfolgt, wie dies für vergleichbare Gesetze wie das BNatSchG, das BauGB und die Gesetze gilt, die eine Planfeststellung vorsehen (VwVfG und FStrG). Dies dürfte überwiegend damit zusammenhängen, dass es sich um Verwaltungsinterna handelt, die dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz wenig zugänglich sind. Auch dürfte es sich auswirken, dass die „Rechtsanwendung“ weitgehend durch Forstfachleute und nicht durch Juristen erfolgt. Der Mangel an rechtlicher Durchdringung hat die Konsequenz, dass ein erheblicher Entscheidungsbedarf auf der Stufe der forstlichen Planung und Bewirtschaftung besteht. Eigentliche Kriterien für die Entscheidung auf dieser Stufe gibt es weder auf Gesetzesebene noch in der Literatur zu den Gemeinwohlklauseln der Landeswaldgesetze. Besondere Bedeutung kommt daher in

²¹⁸ Vgl. etwa die Hessische Kompensationsverordnung von 2005 (GVBl. 2005 I, S. 624, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. 9. 2015, GVBl. I, S. 339, 340) oder die Bayerische Kompensationsverordnung von 2013 (GVBl. I, S. 517).

²¹⁹ Vgl. Hessisches Ministerium für Umwelt, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hinweise für die naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen im Wald vom 27. 7. 2009, Ziff. 1.14 in Vbg. mit Ziff. 2.3.1; Naturschutzleitlinie für den Hessischen Staatswald, Ziff. 1.4; Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz, Schreiben vom 26. 3. 2012, Az.: 105-64011/2008-1#95.

²²⁰ Zerle et al., BayWaldG, Art. 18 Tz. 14; in diesem Sinne auch die Bewirtschaftungsgrundsätze von Hessen 2012, S. 5, 8 f.

den meisten Bundesländern den untergesetzlichen Bewirtschaftungsregeln und sonstigen Verwaltungsvorschriften zu, die die Bewirtschaftung vor Ort in gewissem Umfang steuern, wenngleich sie erhebliche Spielräume für die Bewirtschafter belassen.²²¹ Diese Regelwerke sind bei formaler Betrachtung als Auslegungsdirektiven zu klassifizieren. In der Sache handelt es sich jedoch um Verwaltungsprogramme mit planerischen Gehalt, die die offenen Entscheidungsnormen der Landeswaldgesetze forst- und naturschutzpolitisch ausfüllen.

Bei Annahme einer Gewichtungsvorgabe für bestimmte ökologische Anforderungen wird die Abwägung eher noch komplizierter. In diesem Fall ist dem besonderen Gewicht der ökologischen Belange in der Abwägung Rechnung zu tragen, es sind jedoch auch gegenläufige Belange angemessen zu berücksichtigen. Ein Zurückstellen der Schutz- oder Erholungsfunktion in der jeweils relevanten Ausprägung bleibt möglich, bedarf aber einer Rechtfertigung, die das vom Gesetzgeber vorgesehene besondere Gewicht der Schutz- oder Erholungsfunktion angemessen berücksichtigt.²²² Dabei kommt es entscheidend auch auf das Gewicht der entgegenstehenden Belange, im Waldrecht also insbesondere der Nutzfunktion, im konkreten Konfliktfall an.

Dies stellt allerdings die Verwendung von Nutzwertanalysen als Hilfsmittel der Optimierung in Frage. Über den monetär ermittelten Nutzwert hinaus müsste wohl auch die besondere Präferenz des Gesetzgebers für den Schutz des betreffenden Belangs mit zusätzlichen Gewichtungsfaktoren in die Abwägung eingegeben werden. Es fehlt jedoch ein quantifizierbares Maß für die Bewertung dieser Präferenz.

3.8.5 Die Rolle der Regelwerke im Rahmen der Abwägung

Oben wurde dargelegt, dass sich die untergesetzlichen Regelwerke im Allgemeinen weder mit dem Problem der Abwägung innerhalb der Gemeinwohlklauseln befassen noch Rangfragen diskutieren. Es gibt jedoch Ausnahmen zum weitgehenden Verschweigen von Konflikten zwischen den einzelnen Waldfunktionen. Dies sind insbesondere die Waldbaugrundsätze von Bayern und Hessen.

In Bayern erscheint dies wenig überraschend, weil Art. 18 Abs. 2 BayWaldG Konflikte zwischen den Waldfunktionen selbst anspricht und Richtlinien für die Konfliktlösung vorgibt. Die Waldbaugrundsätze von 2008 betonen, dass die Bewirtschaftung auf eine Optimierung des Gesamtnutzens aller Waldfunktionen ausgerichtet sei. Bei örtlichen Zielkonflikten hätten die am allgemeinen Wohl orientierten Funktionen grundsätzlich Vorrang. Grundlage soll die Waldfunktionsplanung sein. Der Vorrang einer Funktion bedeutet nach den Aussagen der Waldbaugrundsätze aber keinen absoluten Vorrang. Vielmehr seien die anderen Funktionen dabei stets angemessen zu berücksichtigen.

Markanter ist insoweit das hessische Waldrecht.²²³ Die Bewirtschaftungsgrundsätze für den Staatswald von 2012 gehen zwar ebenfalls vom Grundsatz der gleichrangigen und gleichzeitigen Berücksichtigung aller Waldfunktionen aus, gebieten jedoch eine Prioritätensetzung in begründeten Fällen. Ökonomische Belange dürfen nur im Rahmen der Gemeinwohlziele verfolgt werden, zu denen allerdings auch die Versorgung mit nachwachsenden Rohstoffen gehört. Bei einem echten Konflikt zwischen den

²²¹ Siehe oben Ziff. 3.6.3.

²²² Vgl. die Nachw. oben Fn. 212.

²²³ Vgl. Scheler in: Höltermann & Winkel 2010, S. 83 (84, 88 f.).

Waldfunktionen soll die Schutzfunktion Vorrang haben. Dieser Vorrang sei aber nicht absolut, sondern nur im Sinne eines angemessenen höheren Gewichts der Schutzfunktion zu verstehen. Auf den ersten Blick entspricht die hessische Position der Bayerns. Man muss diese Aussagen aber vor dem Hintergrund der schwachen gesetzlichen Ausprägung der Gemeinwohlverpflichtung nach § 18 HWaldG verstehen. Diese sieht nur pauschal eine „besondere“ Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes vor und bestimmt, dass in diesem Rahmen der Wald nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu bewirtschaften sei. Die danach auf Gesetzesesebene bestehende „schwache“ Gemeinwohlverpflichtung wird durch die Bewirtschaftungsgrundsätze ökologiefreundlich aufgewertet.

Die Leitlinie „Wald 2014“ von Sachsen-Anhalt (2004) befasst sich eingehend mit Zielkonflikten zur Begründung einer Einzelregelung, nämlich der Einrichtung von Prozessschutzflächen. So wird es auf der Grundlage des Optimierungskonzepts grundsätzlich abgelehnt, über die bereits erreichten 10 % hinaus weitere Waldflächen aus der Nutzung zu nehmen. Dies wird insbesondere mit den Erfordernissen der Rohstoffversorgung, der Wertschöpfung, der ländlichen Entwicklung sowie des Klimaschutzes begründet. Im Einzelfall könne aber eine abweichende Prioritätensetzung gerechtfertigt sein.²²⁴ Auch aus manchen anderen Regelwerken ergeben sich Anhaltspunkte für eine Prioritätensetzung und Maßstäbe für eine Relativierung eines Ziels, Grundsatzes oder Maßnahmenziels im Einzelfall, meist übrigens zugunsten der Nutzfunktion. Dies gilt insbesondere für alle Maßnahmen, die zu einer Einschränkung der Nutzung führen.²²⁵

3.9 Zur Rolle des Naturschutzrechts im Rahmen der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes

3.9.1 Grundsatzfragen

Die Anwendungsbereiche des BNatSchG einerseits, des BWaldG und der Landeswaldgesetze andererseits überlappen sich. Der Wald ist Bestandteil von Natur und Landschaft sowie des Naturhaushalts im Sinne der Ziele des § 1 Abs. 1 BNatSchG und wird daher grundsätzlich vom BNatSchG erfasst. Das Waldrecht regelt einen Teilbereich von Natur und Landschaft. Es beschränkt sich aber nicht auf die Regelung der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes, insbesondere der ökologischen Aspekte der Bewirtschaftung des Waldes. Es dient vielmehr allgemein der Regulierung und Förderung der Forstwirtschaft. Die Nutzfunktion ist ein zentrales Anliegen des Waldrechts. Dementsprechend ist das BWaldG primär auf den Kompetenztitel zur Förderung der forstwirtschaftlichen Erzeugung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG) und nur zum Teil auf naturschutzrechtliche Kompetenztitel (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG a.F.; jetzt Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) gestützt.

Die Abgrenzung des Anwendungsbereichs konkurrierender Gesetze erfolgt im Wesentlichen nach dem Grundsatz der Spezialität oder dem Grundsatz der Gesetzeskonkurrenz (Parallelität). Die zeitliche Reihenfolge des Gesetzeserlasses (Lex posterior-Grundsatz) spielt nur eine untergeordnete Rolle. Außerdem ist vorliegend noch zu berücksichtigen, dass es auch um das Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht

²²⁴ Leitlinie Wald LSA 2004, S. 12.

²²⁵ Siehe oben Ziff. 3.6.3.

geht, so dass auch der Grundsatz des Vorrangs höherrangigen Rechts ins Spiel kommt. Das BWaldG stellt, soweit es auf der Grundlage der bisherigen Rahmenkompetenz für den Naturschutz und die Landschaftspflege erlassen worden ist, ein Rahmengesetz dar, das durch die Landeswaldgesetze umgesetzt wird (vgl. Art. 125b Abs. 1 GG). Wesentliche waldrechtliche Regelungen sind also Landesrecht. Das BNatSchG von 2010 ist aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG erlassen worden und stellt im Zweifel eine bundesrechtliche Vollregelung dar. Diese hat grundsätzlich Vorrang vor dem Landesrecht. Insoweit sind manche älteren Aussagen zum Verhältnis zwischen Wald- und Naturschutzrecht, die von der bloßen Konkurrenz zweier landesrechtlicher Regelungen ausgingen, zu relativieren.

Von besonderer Bedeutung ist für die Abgrenzung des BNatSchG und des BWaldG bzw. der Landeswaldgesetze der Grundsatz der Spezialität. Danach liegt Spezialität vor, wenn sich die Regelungen eines Gesetzes in vollem Umfang mit einem Gesetz decken, das einen weiteren Anwendungsbereich hat. Ob ein Gesetz eine Spezialregelung zu einem anderen, konkurrierenden Gesetz trifft, ist aufgrund der allgemeinen Auslegungsgrundsätze, insbesondere aufgrund der Systematik und des Zweckes der jeweiligen Gesetze zu entscheiden.²²⁶ Früher wurde vielfach die Auffassung vertreten, dass das BWaldG und die Landeswaldgesetze insgesamt spezieller seien als das BNatSchG und die Landesnaturschutzgesetze, weil das Waldrecht einen Ausschnitt aus dem Naturhaushalt regelt. Dabei ging man überwiegend lediglich vom Gegenstandsbereich der jeweiligen Gesetze aus und begnügte sich allenfalls mit dem zusätzlichen Erfordernis, dass die Schutzziele des Naturschutzrechts nicht völlig unberücksichtigt bleiben dürften.²²⁷ Diese Auffassung gilt aber heute als überholt. Einerseits dient das Waldrecht nicht nur dem Schutz des Waldes, sondern regelt auch und sogar in erster Linie die Forstwirtschaft. Andererseits verfolgt das BNatSchG einen komplexeren, alle Bestandteile des Naturhaushalts übergreifenden ökologischen (biozönotischen) Ansatz, der durch eine (völlige) Herausnahme des Waldes aus dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes oder seiner zentralen Regelungen beeinträchtigt würde. In einem solchen Fall nur partieller Deckung und unterschiedlicher Zielsetzungen kann man die Spezialitätsregel allenfalls im Sinne praktischer Konkordanz anwenden. Danach dürfen durch die Annahme der Spezialität nicht die Schutzzwecke des allgemeinen Gesetzes beeinträchtigt werden.²²⁸

Dementsprechend gehen neuere Stellungnahmen zur Verhältnisproblematik zum Teil²²⁹ grundsätzlich von einer Spezialität des Waldrechts aus, modifizieren dies jedoch dahin, dass das BNatSchG gleichrangig mit dem Waldrecht ist und anwendbar bleibt, wenn und soweit es inhaltlich weitergehende Regelungen trifft. Es soll also eine Verschränkung der

²²⁶ Larenz 1991, S. 267 f.; Vogel 1998, S. 63 f.; Zippelius 2005, S. 31 f.

²²⁷ Dipper et al., LWaldG BW, § 1 Anm. 1b, vor § 12 Anm. 3; Zerle et al., BayWaldG, Art. 16 Rn. 18; Zerle, BayVBl. 1988, 135; Klose & Orf, Forstrecht 1998, § 10 Rn. 50; Orf, NuR 1984, 224 (231 f.); Gassner in: Gassner et al., BNatSchG 2003, § 5 Rn. 42, § 30 Rn. 15.

²²⁸ Larenz 1991, S. 268; Vogel 1998, S. 63 f.; Zippelius 2005, S. 32; Möckel & Köck 2015, S. 96; einschränkend Canaris & Larenz 2014, S. 89; zur praktischen Konkordanz auch F. Müller 1995, Rn. 220 f.

²²⁹ VGH Kassel Urt. v. 1. 9. 1994 – 3 UE 154/90, NuR 1994, 292 (295); Beschl. v. 23. 3. 1995 – 4 N 3638/91, NuR 1998, 153 (160); Begr. RegE BNatSchG (Vorgängerregelung), BT-Drs. 7/5251 S. 7; Orf, AFZ 1988, 674 (675 ff.); Ronellenfitsch, VerwArch 1993, 537 (554); Stenschke, BayVBl. 1984, 551 (554).

jeweiligen Regelungen im Sinne einer Schutzverstärkung der Regelungen des Waldrechts durch das Naturschutzrecht stattfinden. Gegen diese Auffassung spricht jedoch, dass eine eindeutige Feststellung, welcher Normenkomplex inhaltlich weitergehend, d. h. anspruchsvoller, geregelt ist, schwer zu treffen ist.²³⁰ Daher überwiegt heute die Theorie der grundsätzlichen Gesetzeskonkurrenz (Parallelität) zwischen Wald- und Naturschutzrecht, die nur dann nicht gilt, wenn und soweit sich aus Einzelregelungen des BNatSchG ergibt, dass dieses hinter die waldrechtlichen Regelungen zurücktritt.²³¹ In der Regel kommen allerdings beide Auffassungen zum gleichen Ergebnis.

Es ist heute, insbesondere in der Rechtsprechung, anerkannt, dass die Zielnorm des § 1 BNatSchG, die Eingriffsregelung, der Gebietsschutz, der Biotopschutz, das FFH-Regime und der Artenschutz des BNatSchG auch im Wald grundsätzlich anwendbar sind.²³² Insofern werden die waldrechtlichen Regelungen überlagert. Praktisch läuft dies auf einen Vorrang strengeren Naturschutzrechts hinaus. Jedoch wird dieses Ergebnis durch die in den Einzelregelungen des BNatSchG enthaltenen Vorbehalte zugunsten des Waldrechts (Forstwirtschaftsklauseln) rechtlich relativiert. Im Übrigen kann das Landeswaldrecht das Verfahren regeln, insbesondere eine Konzentrationswirkung der waldrechtlichen Genehmigung, ein bloßes Erfordernis des Einvernehmens der Naturschutzbehörde oder eine (verfahrensrechtliche) Unberührtheitsregelung, d. h. parallele, voneinander unabhängige Verfahren nach beiden Gesetzen, vorsehen.

§ 5 Abs. 3 BNatSchG geht hinsichtlich der Bewirtschaftung des Waldes grundsätzlich von einer Spezialität der waldrechtlichen Bewirtschaftungsgrundsätze aus, ergänzt diese jedoch durch eine Zielvorgabe hinsichtlich der Waldstruktur und der Bewirtschaftung, die bestimmte ökologische Aspekte anspricht. Die Eingriffsregelung nach §§ 13 ff. BNatSchG ist auf den Wald anwendbar, wird aber durch eine Forstwirtschaftsklausel modifiziert. Der danach grundsätzlich bestehende Vorrang des Waldrechts wird, wenngleich unter engen Voraussetzungen, bei Unvereinbarkeit mit den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege eingeschränkt (§ 14 Abs. 2 BNatSchG).²³³ Schließlich sind die artenschutzrechtlichen Verbote nach § 44 BNatSchG grundsätzlich auch im Wald anwendbar, jedoch sind für die forstwirtschaftliche Bodennutzung, die den Anforderungen der Waldgesetze entspricht, gewisse Erleichterungen vorgesehen (§ 44 Abs. 4 BNatSchG).

²³⁰ Dies zeigt sich etwa an Meinungsverschiedenheiten über die Anwendbarkeit der Eingriffsregelung sowie von Verboten in Schutzgebieten im Wald.

²³¹ Fischer-Hüftle, NuR 1994, 68 (69 f.); Endres, BWaldG 2015, § 10 Rn. 11, 13, vor § 11 Anm. 2; ders., Spannungsverhältnis 2005, S. 172 ff.; ders. in: Frenz & Muggenborg, BNatSchG 2016, § 5 Rn. 15; Koch, BbgWaldG, § 9 Anm. 4.1.2; Keding & Henning, NdsWaldG, § 11 Anm. 4.1; Franz 2014, S. 176 ff., 185; Tausch-Wagner, NuR 1999, 370 (374 ff.); für grundsätzliche Spezialität des BNatSchG Thomas, NuR 2013, 855 (857).

²³² BVerwG Urt. v. 5. 2. 2009 – 7 CN 1.08, NuR 2009, 346 (Rn. 36 ff.); Beschl. v. 21. 12. 1994 – 4 B 266/94, NVwZ 1995, 601 (602); OVG Frankfurt/Oder Urt. v. 9. 12. 1999 – 3 A 103/97, NuR 2000, 288 (289 f.); Urt. v. 10. 8. 2004 – 3 a A 207/02, juris; VGH Kassel Urt. v. 1. 9. 1994 – 3 UE 154/90, NuR 1994, 292 (295); VGH Mannheim Beschl. v. 19. 11. 1991 – 5 S 2099/91, NuR 1992, 429; Urt. v. 12. 6. 1984 – 5 S 2397/83, NuR 1984, 274 (275 f.); OVG Münster Urt. v. 7. 3. 1985 – 7 A 372/84, NuR 1985, 288; VG Leipzig Urt. v. 4. 3. 2009 – 6 L 2820/08, juris Rn. 20; Begr. RegE BNatSchG (Vorgängerregelung), BT-Drs. 7/5251 S. 7; Endres, BWaldG 2014, § 10 Rn. 9, 12, § 11 Rn. 5; Thomas, NuR 2013, 855 (857); ders., BWaldG 2015, vor § 11 Anm. 2; Fischer-Hüftle, NuR 1994, 68 (69 f.); Scheler, AFZ 2009, 819 (820); auch Orf, AFZ 1988, 674 (575 ff.).

²³³ Vgl. auch § 15 Abs. 3 BNatSchG.

Die Regelungen über Schutzgebiete und den Biotopschutz sind unbeschränkt anwendbar und daher vorrangig. Jedoch wird dieser Vorrang durch Unsicherheiten über die Anforderungen der FFH- und Vogelschutzrichtlinie sowie des Biotopschutzes bei der Holznutzung im Wald praktisch relativiert.

Die Tatsache, dass es sich bei den Landeswaldgesetzen um rahmenausfüllendes Landesrecht handelt, ändert grundsätzlich nichts an der Bestimmung des Verhältnisses zwischen dem Naturschutzrecht und dem Waldrecht. Das in Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG erlassene BNatSchG hat, soweit nach den oben dargelegten Gesichtspunkten vom Gesetzgeber gewollt, auch Vorrang vor dem Landeswaldrecht, da Bundesrecht Landesrecht bricht. Etwas anders gilt allerdings, soweit der Landesgesetzgeber von seiner Abweichungsbefugnis nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG Gebrauch gemacht hat. Dies betrifft etwa Schleswig-Holstein, wo § 5 Abs. 3 BNatSchG außer Kraft gesetzt worden ist (§ 3 Abs. 3 NatSchG SH).

3.9.2 Verknüpfungen zwischen den Waldgesetzen und dem BNatSchG im Einzelnen

Im Folgenden wird untersucht, welche inhaltlichen Verknüpfungen zwischen dem BNatSchG und dem Waldrecht bestehen.

3.9.2.1 Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege und Gemeinwohlverpflichtung

Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach § 1 BNatSchG gelten auch im Wald. Sie ergänzen die Ziele des § 1 BWaldG und der Landeswaldgesetze und sind insbesondere bei der Auslegung dieser Gesetze heranzuziehen. Die öffentliche Hand unterliegt dabei einer besonderen Zielbindung zugunsten des Allgemeinwohls, die allerdings im Verbindlichkeitsgrad der walddrechtlichen Gemeinwohlverpflichtung im Staatswald eher nachsteht (bloße Sollvorschrift). Nach § 2 Abs. 4 BNatSchG sollen bei der Bewirtschaftung von Grundflächen im Eigentum oder Besitz der öffentlichen Hand die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in besonderer Weise berücksichtigt werden. Diese Regelung begründet eine besondere Naturschutzpflichtigkeit des Eigentums der öffentlichen Hand. Sie stellt eine Gewichtungsvorgabe für die naturschutzinterne Abwägung nach § 2 Abs. 3 BNatSchG dar, ist aber auch für die Auslegung und Anwendung anderweitig begründeter Verpflichtungen von Bedeutung.²³⁴ Die Regelung gilt auch im Wald.²³⁵

§ 2 Abs. 4 BNatSchG wird im Schrifttum²³⁶ dahin ausgelegt, dass die öffentliche Hand eine Art Vorbildfunktion habe und gehalten sei, dem Naturschutz einen hohen Stellenwert zu geben. Geboten ist danach eine naturschutzschonende, extensive Bewirtschaftung, z. B. eine naturnahe Waldbewirtschaftung, ein Vorzug für standortheimische Baumarten beim

²³⁴ Gellermann in: Landmann/Rohmer 2016, § 7 BNatSchG Rn. 7; Hendrichke in: Frenz & Müggenborg, BNatSchG 2016, § 2 Rn. 40.

²³⁵ Hendrichke in: Frenz & Müggenborg, BNatSchG 2016, § 2 Rn. 41; Lütkes in: Lütkes & Ewer, BNatSchG 2011, § 2 Rn. 15.

²³⁶ Fischer-Hüftle in: Schumacher & Fischer-Hüftle, BNatSchG 2011, § 2 Rn. 19, 22; Hendrichke in: Frenz & Müggenborg, BNatSchG 2016, § 2 Rn. 38, 40 f.; Lütkes in: Lütkes & Ewer, BNatSchG 2011, § 2 Rn. 15.

Waldaufbau und die Vermeidung von Kahlschlägen.²³⁷ Konkretisierungen ergeben sich aus den von der LANA aufgestellten Lübecker Grundsätzen des Naturschutzes.²³⁸

Diese Regelung ist nur insofern zur Ergänzung des Landeswaldrechts geeignet, als die gesetzlichen Regelungen zur Gemeinwohlverpflichtung ökologische Belange völlig aussparen. Dies ist nach dem Wortlaut der Regelungen nur im Bundesland Hessen der Fall, dass dieses Manko aber durch seine ökologiefreundlichen Regelwerke ausgleicht.

3.9.2.2 Forstwirtschaftsklauseln im BNatSchG

Im Übrigen enthält das BNatSchG mehrere Regelungen, in denen hinsichtlich eines bestimmten Normenkomplexes dem Waldrecht ein grundsätzlicher, freilich nicht absoluter Vorrang eingeräumt wird. Herkömmlicher Weise bezeichnet man diese Regelungen als Landwirtschaftsklauseln. Sie beziehen sich aber auch auf die Forstwirtschaft und können insoweit Forstwirtschaftsklauseln genannt werden.

Zunächst geht das BNatSchG hinsichtlich der Bewirtschaftung der Wälder grundsätzlich vom Vorrang der Landeswaldgesetze, insbesondere der dort niedergelegten Grundsätze der guten forstwirtschaftlichen Praxis (ordnungsgemäßen Forstwirtschaft), aus.²³⁹ Dies ergibt sich insbesondere aus den Forstwirtschaftsklauseln der § 14 Abs. 2 und § 44 Abs. 4 BNatSchG, die die wesentlichen praktischen Anwendungsfälle des § 5 Abs. 3 BNatSchG darstellen. § 5 Abs. 3 BNatSchG ergänzt aber die walddrechtlichen Regelungen durch eine Ziel- (oder Grundsatz-)norm naturnaher Waldwirtschaft, die sich sowohl auf die Waldstruktur als auch auf die Bewirtschaftungsweise bezieht.²⁴⁰ Diese Regelung ist zu beachten, wenn die Ziele der naturnahen Waldwirtschaft bei der Bewirtschaftung nach den Landeswaldgesetzen nicht schon aufgrund der walddrechtlichen Regelungen ausreichend berücksichtigt werden. Sie ist allerdings zu unbestimmt, um als Grundlage für ordnungsrechtliche Eingriffe zu dienen. Es handelt sich vielmehr um Vorgaben in Form eines Grundsatzes.²⁴¹

Nach § 5 Abs. 3 BNatSchG ist bei der Nutzung der Wälder das Ziel zu verfolgen, naturnahe Wälder aufzubauen und diese ohne Kahlschläge nachhaltig zu bewirtschaften. Als Konkretisierung für den Waldbau dient die Anforderung eines „hinreichenden“ Anteils standortheimischer Waldbaumarten. Inhaltlich ist sowohl die Naturnähe der Bewirtschaftung als auch die (ökologische) Nachhaltigkeit angesprochen.²⁴² In Nordrhein-

²³⁷ Fischer-Hüftle in: Schumacher & Fischer-Hüftle, BNatSchG 2011, § 2 Rn. 19, 22; Hendrichke in: Frenz & Müggenborg, BNatSchG 2016, § 2 Rn. 38, 40 f.; Lütkes in: Lütkes & Ewer, BNatSchG 2011, § 2 Rn. 15.

²³⁸ LANA 1992.

²³⁹ Endres in: Frenz & Müggenborg, BNatSchG 2016, § 5 Rn. 15; Gassner in: Gassner & Heugel 2010, Rn. 182.

²⁴⁰ Fischer-Hüftle in: Schumacher & Fischer-Hüftle, BNatSchG 2011, § 5 Rn. 28 ff.; Endres in: Frenz & Müggenborg, BNatSchG 2016, § 5 Rn. 15 f.; Vagedes in: Lütkes & Ewer, BNatSchG 2011, § 5 Rn. 32 f.

²⁴¹ BVerwG Urt. v. 1. 9. 2016 – 4 C 4/15, NVwZ-RR 2017, 187 (Rn. 19 ff.); Fischer-Hüftle in: Schumacher & Fischer-Hüftle, BNatSchG 2011, § 5 Rn. 33 in Vbg. m. Rn. 16; Endres in: Frenz & Müggenborg, BNatSchG 2016, § 5 Rn. 15; Vagedes in: Lütkes & Ewer, BNatSchG 2011, § 5 Rn. 34; Gassner in: Gassner & Heugel, 2010, Rn. 190.

²⁴² Begr. RegE BNatSchG (Vorgängerregelung), BT-Drs. 14/6378 S. 40; Fischer-Hüftle in:

Westfalen wird diese Regelung durch die Zielbestimmung des § 4 Abs. 4 LNatSchG konkretisiert, wonach stehendes dickstämmiges Totholz im Wald belassen werden soll.

All das weicht nicht wesentlich von den Elementen der Naturnähe und (ökologischen) Nachhaltigkeit ab, die im forstrechtlichen Schrifttum anerkannt sind und sich zum Teil auch in den Landeswaldgesetzen finden. § 5 Abs. 3 BNatSchG ist daher nur dann rechtlich relevant, wenn das ökologische Anspruchsniveau des betreffenden Landeswaldgesetzes deutlich hinter dem Normprogramm des § 5 Abs. 3 BNatSchG zurückbleibt. Von praktischer Bedeutung ist die Regelung auch in diesem Fall nur, wenn solche Mängel nicht durch Verwaltungsvorschriften aufgefangen werden.

Die Eingriffsregelung nach §§ 13 ff. BNatSchG ist grundsätzlich auch im Wald anwendbar, wird aber durch die Forstwirtschaftsklausel des § 14 Abs. 2 BNatSchG in der Weise modifiziert, dass in der Regel das Waldrecht vorrangig ist. Geschützt ist allerdings nur die Bodennutzung. Daher unterliegt der Waldwegebau in vollem Umfang der Eingriffsregelung.²⁴³ Eine weitere, allerdings in der Forstwirtschaft wohl nur bei großflächigem Kahlschlag erhebliche, Einschränkung der Privilegierung ergibt sich daraus, dass nur die tägliche (übliche) Wirtschaftsweise geschützt ist.²⁴⁴ Im Übrigen gilt der Vorrang des Waldrechts an sich nur, wenn bei der betreffenden forstwirtschaftlichen Nutzung die Ziele des Natur- und Landschaftsschutzes berücksichtigt werden. Jedoch wird dies bei Beachtung der Anforderungen an die gute fachliche Praxis nach den Landeswaldgesetzen aus praktischen Gründen vermutet.²⁴⁵ In der Praxis kann daher regelmäßig darauf verzichtet werden, die Berücksichtigung der Ziele des Natur- und Landschaftsschutzes bei Vornahme einer Bewirtschaftungsmaßnahme zu prüfen. Sollte dies ausnahmsweise anders sein, so stellt das Berücksichtigungsgebot keine eindeutig bestimmbare Anforderung dar. Berücksichtigung ist weniger als Beachtung und ermöglicht dem Bewirtschafter eine Abwägung. Nicht zulässig wäre ein Eingriff im Rahmen der Bewirtschaftung nach ausschließlich ökonomischen Kriterien. Es genügt jedoch, dass der Eingriff als vertretbar angesehen werden kann.²⁴⁶

Der Artenschutz nach § 44 BNatSchG ist von besonderer Bedeutung für den Wald und damit auch für den Staatswald, weil er sich auf die ganze Fläche und zum Teil auch auf die Forstprodukte (Bäume) bezieht und überdies eine große Zahl von Arten und diese potentiell beeinträchtigende Handlungen umfasst. Ein absoluter, individualbezogener Artenschutz

Schumacher & Fischer-Hüftle, BNatSchG 2011, § 5 Rn. 28 ff.; Endres in: Frenz & Müggenborg, BNatSchG 2016, § 5 Rn. 15 f.; Vagedes in: Lütkes & Ewer, BNatSchG 2011, § 5 Rn. 32 f.

²⁴³ VGH München Urt. v. 12. 11. 1980 – 9 B 1235/79, Nur 1981, 209; OVG Koblenz Beschl. v. 20. 8. 1991 – 2 Ss 248/91, NuR 1992, 97; Begr. RegE BNatSchG, BT-Drs. 13/6441, S. 51; Gassner in: Gassner & Heugel 2010, Rn. 289; Lütkes in: Lütkes & Ewer, BNatSchG 2011, § 14 Rn. 32; Guckelberger in: Frenz & Müggenborg, BNatSchG 2016, § 14 Rn. 56; Endres, BWaldG, § 11 Rn. 5.

²⁴⁴ BVerwG Beschl. v. 4. 6. 2003 – 4 BN 27/03, BRS 66 Nr. 64; VG Schleswig Beschl. v. 22. 12. 2006 – 1 B 34/06, NuR 2007, 433 (435); Lütkes in: Lütkes & Ewer, BNatSchG 2011, § 14 Rn. 32; Guckelberger in: Frenz & Müggenborg, BNatSchG 2016, § 14 Rn. 58.

²⁴⁵ Vgl. Gellermann in: Landmann & Rohmer, § 14 BNatSchG Rn. 21; Koch in: Kerkmann 2010, § 4 Rn. 25.

²⁴⁶ Gassner in: Gassner & Heugel 2010, Rn. 286; Guckelberger in: Frenz & Müggenborg, BNatSchG 2016, § 14 Rn. 69; für Abstellen auf das Fachrecht dagegen Lütkes in: Lütkes & Ewer, BNatSchG 2011, § 14 Rn. 29 (aber das Fachrecht deckt sich mit der guten fachlichen Praxis).

hätte einschneidende Folgen für die Forstwirtschaft, da die Habitate geschützter Arten vielfach mit dem Forstprodukt identisch sind. Die Forstwirtschaftsklausel enthält jedoch eine Ausnahmeregelung hinsichtlich der artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote, sofern die Bodennutzung den Anforderungen der guten fachlichen Praxis nach den Landeswaldgesetzen entspricht (§ 44 Abs. 4 S. 1 BNatSchG). Genau wie im Rahmen der Eingriffsregelung ist nur die Bodennutzung begünstigt.²⁴⁷ Im Gegensatz zur Eingriffsregelung handelt es sich nicht um eine widerlegbare Vermutung, sondern eine echte Privilegierung.

Für bestimmte geschützte Arten (Arten, die im Anhang IV der FFH-Richtlinie aufgeführt sind, europäische Vogelarten und bestimmte andere Arten) gilt die Forstwirtschaftsklausel nur in eingeschränktem Umfang. Diese Regelung, die durch Novelle von 2017 nochmals verändert worden ist, dient der Umsetzung des EuGH-Urteils vom 1. Januar 2006,²⁴⁸ in dem weitergehende Privilegierungen nach früherem Recht für unvereinbar mit der FFH-Richtlinie erklärt worden sind. Voraussetzung für die Privilegierung nach § 44 Abs. 4 S. 2, 3 BNatSchG ist nunmehr, dass sich durch die Bewirtschaftungsmaßnahme der Erhaltungszustand der lokalen Population nicht verschlechtert und die Beeinträchtigung bei Anwendung der gebotenen, fachlich anerkannten Schutzmaßnahmen nicht vermieden werden kann. Die Einhaltung der guten fachlichen Praxis allein genügt nicht mehr. Die Neuregelung führt allerdings zu gewissen Problemen bei der Bestandsaufnahme und Bestandsbewertung, der (räumlichen) Abgrenzung der lokalen Population und der Bewertung der Einwirkung nach Maßgabe des Verschlechterungsverbots, die Zweifel an der Bestimmtheit der Regelung aufwerfen.²⁴⁹ Im Staatsforst erscheint eine gesetzeskonforme Praktizierung möglich. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Vereinbarkeit des § 44 Abs. 4 S. 2 BNatSchG mit der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgebots, aber auch schon im Hinblick auf den zugrunde gelegten populationsbezogenen Ansatz umstritten ist.²⁵⁰

Falls eine Verschlechterung nicht auszuschließen ist, kann die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen insbesondere durch Maßnahmen des Gebietsschutzes und durch Artenschutzprogramme sichergestellt werden (§ 44 Abs. 4 S. 2, 3 BNatSchG). Dem sollen die diversen Artenschutzprogramme im Staatsforst Rechnung tragen.

3.9.2.3 Naturschutzklauseln im Waldrecht

Umgekehrt kann es auch zu Einwirkungen des Waldrechts auf Entscheidungen nach dem BNatSchG kommen. Dies ist insbesondere hinsichtlich der Festsetzung von Schutzgebieten möglich.

Es ist allgemein anerkannt, dass Verbote und Erlaubnisvorbehalte in Verordnungen, die Naturschutzgebiete, Nationalparke, Biosphärenreservate und Landschaftsschutzgebiete im

²⁴⁷ Lau in: Frenz & Müggenborg, BNatSchG 2016, § 44 Rn. 30.

²⁴⁸ EuGH Urt. v. 1. 1. 2006, Kommission ./ Bundesrepublik Deutschland – Rs. C 98/04, Slg. 2006 I, 53 (Rn. 57 f).

²⁴⁹ Vgl. Lau in: Frenz & Müggenborg, BNatSchG 2016, § 44 Rn. 13 ff., 31.

²⁵⁰ Vgl. Gellermann, NuR 2007, 789 (795); Lau in: Frenz & Müggenborg, BNatSchG 2016, § 44 Rn. 32.

Wald festsetzen, Vorrang vor den waldrechtlichen Regelungen haben.²⁵¹ Abgesehen von FFH- und Vogelschutzgebieten hat die zuständige Behörde nach Naturschutzrecht grundsätzlich ein Entschließungs- und Auswahlermessen dahingehend, ob und wie sie ein an sich schutzwürdiges Gebiet unter Schutz stellt.²⁵² Wie bereits dargelegt, wird in einzelnen Landeswaldgesetzen jedoch ausdrücklich bestimmt, dass Naturschutzmaßnahmen, die die Leistungsfähigkeit des Privatwaldes überschreiten, vornehmlich im Staatswald vorzunehmen sind. Dies gilt insbesondere für die Ausweisung von Schutzgebieten. Dem entspricht die Praxis auch in solchen Bundesländern, in denen eine entsprechende Regelung fehlt. Es ist zweifelhaft, ob die betreffenden Regelungen lediglich eine Duldungspflicht des Staatsforstes begründen oder das Entschließungsermessen der Naturschutzbehörde einschränken. Falls man letzteres annimmt oder überhaupt keine waldrechtliche Regelung besteht, ist § 2 Abs. 4 BNatSchG anwendbar. Aus dieser Vorschrift lässt sich herleiten, dass, soweit Gebiete innerhalb des Staatswaldes schutzwürdig sind, das Entschließungsermessen der Naturschutzbehörde in der Weise reduziert ist, dass eine Ausweisung zu Lasten der Nutzfunktion erfolgen soll.

Darüber hinaus umfasst, wie bereits dargelegt, die Gemeinwohlverpflichtung im Staatswald auch generell den Schutz der Biodiversität und/oder die Erhaltung von Lebensräumen. Einzelne Landeswaldgesetze gebieten (zum Teil zusätzlich) die Erhaltung von Biotopholz wie Biotopbäumen oder von Totholz oder den Verzicht auf die Bewirtschaftung von Waldgebieten zur Ermöglichung einer eigendynamischen Entwicklung (Prozessschutz) als Element der Gemeinwohlverpflichtung.²⁵³ Derartige Regelungen sind allerdings nur relevant, soweit sie über die Anforderungen des Naturschutzrechts hinausgehen. Man wird davon ausgehen können, dass dies zum Teil der Fall ist. Dies gilt insbesondere für den Prozessschutz, aber ggf. auch für den Umfang der Erhaltung von Biotopholz.

3.10 Der Staatswald im Beihilferecht

Die Erfüllung von Gemeinwohlpflichten im Staatswald, insbesondere ein Nutzungsverzicht oder eine Nutzungseinschränkung aus ökologischen Gründen, kann die Landesforstbetriebe mit zusätzlichen Kosten in Form von Aufwendungen oder Erlöseinbußen belasten. Soweit der Staatsforst aus diesem Grunde staatliche Zuschüsse erhält, stellt sich die Frage, ob eine solche Subventionierung mit dem Beihilfeverbot nach Art. 107 AEUV vereinbar ist. Wird ein grundsätzlicher Verstoß bejaht, könnte die Beihilfe aber ggf. nach Art. 106 Abs. 2 AEUV als Kompensation für eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gerechtfertigt sein.

Die Gewährung eines Gemeinwohlausgleichs an den staatlichen Forstbetrieb oder die Forstanstalt öffentlichen Rechts aus dem Haushalt der Länder – sei es in der Form eines Ausgleichs für definierte Gemeinwohleleistungen, sei es in der Form der nachträglichen Deckung von Defiziten des Betriebes – ist grundsätzlich nach den Beihilferegeln des

²⁵¹ Statt aller: BVerwG Urt. v. 5. 2. 2009 – 7 CN 1.08, NuR 2009, 346 (Rn. 39 ff.); weitere Nachweise oben Fn. 229, 232.

²⁵² BVerwG Beschl. v. 16. 7. 1997 – 4 B 110/97, NuR 1998, 131 (133); Beschl. v. 13. 3. 2008 – 4 B 15/08, ZfBR 2008, 594 (595).

²⁵³ Vielfach ist der Schutz der Biodiversität bereits Teil der guten forstwirtschaftlichen Praxis und gilt dann in besonderem Maße für den Staatswald (so etwa § 11 Abs. 2 Nr. 2, 3 NdsWaldG; § 6 Abs. 1 LWaldG RhP, § 24 Abs. 1 SächsWaldG).

Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 107 AEUV) zu bewerten. Das Beihilferegime des AEUV einschließlich seiner Verfahrensregeln (Anmeldepflicht) gilt auch für öffentliche Unternehmen und damit auch für Landesbetriebe oder Anstalten des öffentlichen Rechts, die mit der Bewirtschaftung des Staatsforstes betraut sind. Es bestehen keine Zweifel an der grundsätzlichen Beihilfequalität von Ausgleichsleistungen der genannten Art, da die Leistungen unmittelbar aus dem Staatshaushalt erfolgen. Gleichwohl kann die Anwendbarkeit der Beihilferegelungen auf derartige Ausgleichsleistungen aufgrund einer einschränkenden Auslegung des Art. 107 AEUV ausgeschlossen sein.

Seit dem Urteil des EuGH vom 24. Juli 2003 im Fall „Altmark Trans“²⁵⁴ steht in der Rechtsprechung fest, dass Ausgleichsleistungen an Unternehmen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse unter bestimmten Voraussetzungen überhaupt keine Beihilfe darstellen und daher auch nicht das in Art. 108 AEUV geregelte Beihilfeverfahren durchlaufen müssen. Organisatorische verselbständigte Landesbetriebe und Landesanstalten der Forstwirtschaft sind Wirtschaftsunternehmen,²⁵⁵ die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind. Der Begriff des allgemeinen wirtschaftlichen Interesses ist dahin zu verstehen, dass es sich um Wirtschaftsunternehmen handeln muss, die Bindungen an das Gemeinwohl unterliegen, die auch zu beachten sind, wenn sie dem erwerbswirtschaftlichen Interesse des Unternehmens zuwiderlaufen.²⁵⁶ Dabei kann es sich insbesondere auch um Belange des Umwelt- und Naturschutzes handeln.²⁵⁷ Die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes erfüllt diese Anforderungen. Allerdings sind die Voraussetzungen, die der EuGH²⁵⁸ für die Einschränkung des Beihilfebegriffs aufstellt, recht eng. Verlangt wird, dass

- das Unternehmen mit klar definierten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen betraut wird,
- die Kriterien, nach denen der Ausgleich berechnet wird, vorab objektiv und transparent aufgestellt sind,
- keine Überkompensation stattfindet, also lediglich die Kosten zur Erfüllung der

²⁵⁴ EuGH Ur t. v. 24. 7. 2003, Rs. C-280/00 – Altmark Trans, Slg. 2003 I, 7747 (Rn. 89 ff.); zuletzt Ur t. v. 8. 5. 2013, Rs. C-197/11 und 203/11 – Eric Libert u.a./Flamse Regering, ECLI:EU:C:2013:288 (Rn. 84 ff.); weitere Nachw. bei Mestmäcker & Schweitzer in: Immenga & Mestmäcker 2016, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 177 Fn. 405.

²⁵⁵ EuGH Ur t. v. 26. 3. 2009, Rs. C-113/07 P – SELEX Sistemi Informagli/Kommission, Slg. 2009-I, 2207 (Rn. 71 ff.); Ur t. v. 4. 11. 1986, Rs. 118/85 – Kommission/Italien, Slg. 1987, 2599 (Rn. 8); EuG Ur t. v. 12. 9. 2013, Rs. T-347/09 – Deutschland/Kommission (Nationales Naturerbe), ECLI:EU:T:2013:418 = NuR 2013, 882 (Rn. 40).

²⁵⁶ EU-Kommission 2011b, Beihilferahmen Rn. 45 ff.; Mestmäcker & Schweitzer in: Immenga & Mestmäcker 2012, Art. 106 Abs. 2 AEUV Rn. 77, 79; Jung in: Calliess & Ruffert 2011, Art. 106 AEUV Rn. 38; Knauff in: Loewenheim et al. 2016, Art. 106 Rn. 59, 61.

²⁵⁷ EuGH Ur t. v. 10. 3. 1983, Rs. 172/82 – Inter-Huiles, Slg. 1983, 545 (567); Ur t. v. 25. 3. 2000, Rs. C-209/98 – Sydhavnens Sten & Grus, Slg. 2000-I, 3743 (Rn. 75); EuG Ur t. v. 12. 9. 2013, Rs. T-347/09 – Deutschland/Kommission (Nationales Naturerbe), ECLI:EU:T:2013:418 = NuR 2013, 882 (Rn. 41, 42, 45); Ur t. v. 16. 7. 2014, Rs. T-295/12 – Deutschland/Kommission (Tierkörperbeseitigung), ECLI:EU:T:2014:675 (Rn. 59).

²⁵⁸ AaO, Fn. 254, Rn. 89 ff.

Gemeinwohlverpflichtungen unter Berücksichtigung eines angemessenen Gewinns gedeckt werden (Nettomehrkostenprinzip), und

- das Unternehmen entweder in einem transparenten, nicht-diskriminierenden Vergabeverfahren ausgewählt worden ist oder die Ausgleichzahlung auf der Grundlage einer Analyse der Kosten erfolgt, die ein durchschnittliches, effizientes Unternehmen bei der Aufgabenerfüllung hätte.

Es ist allerdings zweifelhaft, ob Ausgleichszahlungen für Gemeinwohleleistungen des Staatsforstes den Anforderungen an die Betrauung (im Sinne des 1. Spiegelstrichs) genügen. Eine Betrauung kann durch Gesetz oder Verwaltungsvorschrift erfolgen. In der Regelung müssen zumindest Gegenstand und Dauer der Gemeinwohltätigkeit und die Parameter für die Berechnung des Ausgleichs angegeben werden. In den Landeswaldgesetzen fehlt es aber an einer klar definierten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung des Staatswaldes. Die Gemeinwohlklauseln der Landeswaldgesetze enthalten im Allgemeinen keine präzisen Aussagen über alle Leistungen, die dem Staatswald über die Verpflichtungen aller Waldeigentümer hinaus im Einzelnen abverlangt werden. Dies gilt selbst in den Fällen, in denen bestimmte ökologische Anforderungen im Gesetz spezifiziert werden, da diese in der Regel in der Abwägung eingeschmolzen werden. Ein abweichendes Ergebnis kommt im Einzelfall in Betracht, wenn man die Anforderungen in den untergesetzlichen Regelwerken berücksichtigt. Zwar wird man auch dann kaum sagen können, dass die Gemeinwohleleistungen des Staatswaldes in ihrer Gesamtheit eindeutig definiert sind.²⁵⁹ Dies schließt jedoch nicht aus, für in den Regelwerken eindeutig definierte Gemeinwohleleistungen einen Ausgleich zu gewähren, der dann keine staatliche Beihilfe wäre. Dies gilt etwa für quantitativ festgelegte Nutzungsverzichte, wie insbesondere die Ausweisung von Naturwaldflächen, aber auch für qualitativ genau definierte Gemeinwohleleistungen wie nach Art. 22 Abs. 4 BayWaldG.

Das Erfordernis einer Bestimmung des Ausgleichs nach vorab objektiv und transparent aufgestellten Kriterien stößt ebenfalls auf Schwierigkeiten. Insbesondere würde eine nachträgliche Deckung aller Verluste im Budget des Landesbetriebes oder der Landesanstalt den Anforderungen, die die europäischen Gerichte an eine Vorabbestimmung des Ausgleichs stellen, nur unter bestimmten Voraussetzungen entsprechen. Ausgangspunkt der Überlegungen könnte es sein, dass die tatsächlich angefallenen Betriebskosten der gemeinwohlbezogenen Tätigkeiten meist im Nachhinein ermittelt oder – bei „gemischten“ Tätigkeiten – geschätzt werden können und diesen ein Gemeinkostenanteil zugerechnet werden kann. Es ist auch nicht ausgeschlossen, die jährlichen Nutzungsverzichte im Nachhinein zu erfassen und als Kosten monetär zu bewerten.²⁶⁰ Auf diesen Ansätzen könnte man wohl auch für eine Vorabfestsetzung aufbauen. Berechnungsformeln sind nicht erforderlich. Es genügt, durch qualitative Kriterien vorab festzulegen, welche Kostenarten ausgleichspflichtig sind und wie diese im Einzelfall abzugrenzen sind. Unproblematisch erscheint die Vorabfestlegung eines Ausgleichs für quantitativ definierte Nutzungsverzichte wie insbesondere aufgrund der Ausweisung von Naturwaldgebieten. Hier können die jährlichen Kosten, die durch den Verzicht auf Holzeinschlag entsprechend der festgelegten Umtriebszeit und als Folge den

²⁵⁹ Ähnlich Memmler & Ruppert in: Memmler & Ruppert 2006, S. 233 (246 f.).

²⁶⁰ Siehe oben Ziff. 3.8.4.

Verzicht auf Verkauf zu Marktpreisen entstehen, abstrakt-generell festgelegt werden. Auch dürfte es genügen, wenn ein Ausgleich für die Gesamtkosten bestimmter, qualitativ definierter Maßnahmen gewährt werden soll. Auf jeden Fall muss sichergestellt werden, dass die Kosten, die für die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung anfallen oder ihr zurechenbar sind, und die Einnahmen und Kosten der erwerbswirtschaftlichen Bewirtschaftung und Vermarktung getrennt werden, um eine Überkompensation zu vermeiden.²⁶¹ Ein Vorteil der Ökonomisierung der staatlichen Forstwirtschaft im Zuge der Forstreformen liegt darin, dass die Landesbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts für derartige Aufgaben besser gerüstet sind als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Das Vergabeerfordernis der Altmark Trans-Entscheidung²⁶² kann nach der Natur der Sache bei der Bewirtschaftung des Staatswaldes nicht erfüllt werden. Die eigentliche erwerbswirtschaftliche Tätigkeit und die Gemeinwohleleistungen lassen sich nicht in der Weise trennen, dass letztere insgesamt einem rein wirtschaftlich tätigen Drittunternehmen überlassen werden könnten. Dies widerspräche dem Integrationsanspruch der Bewirtschaftung des Staatswaldes. Die alternativ zulässige Berechnung des Ausgleichs auf der Grundlage der Kosten eines effizienten Wirtschaftsunternehmens stößt auf das Problem, dass Forstunternehmen der Privatwirtschaft ihre Effizienz auch daraus schöpfen, dass sie kraft Gesetzes geringeren Gemeinwohlanforderungen unterliegen. Immerhin dürfte das Effizienzkriterium beim Ausgleich quantitativ definierter Nutzungsverzichte weniger unproblematisch sein, da hier an die durchschnittlichen Betriebskosten und anteiligen Gemeinkosten von Privatbetrieben für die Holzernte und Vermarktung und an den Marktpreis von Rundholz angeknüpft werden könnte.

Aus alledem folgt wohl, dass Ausgleichszahlungen für Gemeinwohleleistungen an den Staatswald (nur) unter bestimmten Voraussetzungen keine Beihilfen darstellen. Soweit allerdings die strengen Anforderungen der Altmark Trans-Entscheidung²⁶³ nicht erfüllt sind, was bei nicht klar definierbaren Gemeinwohleleistungen der Fall wäre, ist das Beihilferegime des Art. 107 AEUV einschließlich der Verfahrensanforderungen nach Art. 108 AEUV grundsätzlich anwendbar. Die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung von 2008²⁶⁴ enthält keine Ausnahme für Forstdienstleistungen. Auch die Sonderregelungen für Beihilfen im Bereich der Regionalentwicklung und des Umweltschutzes sind nicht anwendbar. Eine eindeutige Ausnahme gilt nur, wenn die jährliche Beihilfezahlung 15 Millionen Euro nicht übersteigt und die Beihilfe für nicht mehr als 10 Jahre gewährt wird.²⁶⁵ Auch diese Regelung ist wegen der zeitlichen Limitierung nur vorübergehend einschlägig. Nach 10 Jahren müsste ein normales Beihilfeverfahren durchgeführt werden.

Allerdings kann die Beihilfe nach Art. 106 Abs. 2 AEUV als Ausgleich für eine Dienstleistung

²⁶¹ Vgl. EU-Kommission 2011b, Beihilferahmen Rn. 52; EU-Kommission 2011b, DAWI-Mitteilung Rn. 55, 60 f.

²⁶² Oben Fn. 254.

²⁶³ Oben Fn. 254.

²⁶⁴ ABl. 2008 Nr. L 214, S. 3

²⁶⁵ Der Schwellenwert von 15 Millionen ergibt sich aus Art. 2 des DAWI-Beschlusses, EU-Kommission 2011a, S. 3. Bereichsausnahmen für die Forstwirtschaft sieht der Beschluss im Gegensatz zu anderen Bereichen der Daseinsvorsorge nicht vor.

im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse gerechtfertigt sein.²⁶⁶ Erforderlich ist zunächst, dass ohne Ausgleich die Erfüllung der Gemeinwohlanforderungen verhindert oder doch ernsthaft gefährdet wäre.²⁶⁷ Im Übrigen sind die Anforderungen des Art. 106 Abs. 2 AEUV Vorschrift milder als die nach Art. 107 AEUV, ohne dass allerdings Einigkeit darüber besteht, in welchem Ausmaß von diesen abgewichen werden kann.²⁶⁸

Betroffen sind insbesondere die Vorabbestimmung des Ausgleichs und das Effizienzkriterium. Es kann auch nachträglich ein Ausgleich gewährt werden, so dass eine Regelung, die allgemein Verlustdeckung für gebotene Gemeinwohlleistungen vorsieht, grundsätzlich zulässig ist, wenn sie nicht über den Verlustausgleich hinausgeht. Ausgleichsfähig sind im Übrigen die tatsächlichen Nettomehrkosten des betrauten Forstbetriebs unabhängig von dessen Effizienz; der Ausgleich unterliegt nur Anforderungen der Verhältnismäßigkeit.²⁶⁹

Nicht eindeutig ist jedoch, ob auch für die Definition der Gemeinwohlleistungen (Betrattung) mildere Anforderungen gelten. Es bedarf auch hier der Zuweisung einer klar definierten Leistung.²⁷⁰ Überträgt man die zu Art. 107 AEUV entwickelten Kriterien des Altmark Trans-Urteils²⁷¹ unbesehen auf Art. 106 Abs. 2 AEUV, würde dies bedeuten, dass auch die Anwendung des Art. 106 Abs. 2 AEUV nicht in jedem Fall Ausgleichsleistungen an den Staatswald rechtfertigt, die mangels Erfüllung der Kriterien dieses Urteils an sich eine Beihilfe darstellen. Allerdings finden sich in Rechtsprechung und Literatur²⁷² zum Teil Aussagen, die für eine großzügigere Auslegung des Betattungserfordernisses sprechen. Danach ist den Empfängern des Ausgleiches ein gewisser Handlungsspielraum auch hinsichtlich des Inhalts und der Höhe des Ausgleichs zuzuerkennen. Dies lässt sich damit begründen, dass es beim Erfordernis der Betattung im Rahmen von Art. 107 AEUV um

²⁶⁶ EuG Urt. v. 12. 2. 2008, Rs. T-289/12 – BUPA, Slg. 2008-II, 81 (Rn. 246); EU-Kommission, Beihilferahmen Rn. 5; Mestmäcker & Schweitzer in: Immenga & Mestmäcker 2016, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 131 ff.; Mestmäcker & Schweitzer in: Immenga & Mestmäcker 2012, Art. 106 Abs. 2 AEUV Rn. 122 ff.

²⁶⁷ Mestmäcker & Schweitzer in: Immenga & Mestmäcker 2012, Art. 106 Abs. 2 AEUV Rn. 102 ff.; Knauff in: Loewenheim et al. 2016, Art. 106 AEUV Rn. 69 f.

²⁶⁸ Vgl. EuG Urt. v. 12. 2. 2008, Rs. T-289/03 – BUPA, Slg. 2008-II, 82 (Rn. 166 ff., 264 ff.); Urt. v. 11. 3. 2009, Rs. T-354/05 – TF1, Slg. 2009-II, 471 (Rn. 140); Urt. v. 24. 9. 2015, Rs. T-125/12 – Viasat, ECLI:EU:T:2015:687 (Rn. 63); Mestmäcker & Schweitzer in: Immenga & Mestmäcker 2016, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 155; Bauer, EuZW 2006, 7 (9 f.).

²⁶⁹ EuG Urt. v. 1. 7. 2010, Rs. T-568/08 – M6, Slg. 2010-II, 3397 (Rn. 139 ff.); Urt. v. 24. 9. 2015, Rs. T-125/12 – Viasat, ECLI:EU:T:2015:687 (Rn. 88); EU-Kommission 2011b, Beihilferahmen Rn. 22; EU-Kommission 2011a, DAWI-Beschluss Rn. 15 ff.; Mestmäcker & Schweitzer in: Immenga & Mestmäcker 2016, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 131; Mestmäcker & Schweitzer in: Immenga & Mestmäcker 2012, Art. 106 Abs. 2 AEUV Rn. 128.

²⁷⁰ EuGH Urt. v. 11. 4. 1989, Rs. 66/86 – Ahmed Saeed Flugreisen, Slg. 1989, 803 (Rn. 53); EuG Urt. v. 11. 6. 2009, Rs. T-189/03 – ASM Brescia, Slg. 2009-II, 1831 (Rn. 122 ff., 126); wohl auch EU-Kommission 2011c, DAWI-Mitteilung Rn. 47; Knauff in: Loewenheim et al. 2016, Art. 2006 AEUV Rn. 71 f.

²⁷¹ Oben Fn. 254.

²⁷² EuG Urt. v. 12. 2. 2008, Rs. T-289/12 – BUPA, Slg. 2008-II, 81 (Rn. 189, 233 ff.); Schweitzer 2001, S. 104 f., 124 f.; Mestmäcker & Schweitzer in: Immenga & Mestmäcker 2012, Art. 106 Abs. 2 AEUV Rn. 55 mit Fn. 202; Cremer in: Calliess & Ruffert 2011, Art. 107 Rn. 19.

eine einschränkende Auslegung des Begriffs der Beihilfe geht, was strenge Anforderungen an die Eingrenzung der Aufgaben und die Transparenz der staatlichen Leistungen nahelegt. Im Rahmen von Art. 106 Abs. 2 AEUV steht dagegen die Anerkennung einer Dienstleistung im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse mit Auswirkungen auf das gesamte Unionsrecht in Frage. Eine relativ weite und weniger bestimmte Formulierung der „besonderen Aufgaben“ im Betrauungsakt ist mit den Zielen dieser Vorschrift vereinbar und trägt insbesondere dem den Mitgliedstaaten eingeräumten Gestaltungsspielraum Rechnung.

Gleich wie man dies sieht, können auf jeden Fall die untergesetzlichen Regelwerke herangezogen werden, um eine mit Art. 106 Abs. 2 AEUV konforme Betrauung mit einzelnen ausgleichenden Gemeinwohleleistungen zu begründen. Ausgeschlossen erscheint dagegen ein pauschaler Ausgleich für die Gesamtheit der Gemeinwohleleistungen des Staatsforstes.

Scheidet eine Rechtfertigung nach Art. 106 Abs. 2 AEUV aus, müsste eine Genehmigung nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV (Beihilfen zur Förderung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete) beantragt und erlangt werden.²⁷³

3.11 Zusammenfassende Bewertung der Ergebnisse der Untersuchung

3.11.1 Rahmenbedingungen

Die Untersuchung unternimmt zunächst den Versuch, die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes in der allgemeinen juristischen Gemeinwohldiskussion zu verorten, die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen herauszuarbeiten und die politischen Diskurse über die Gemeinwohlorientierung des Staatswaldes im Rahmen der Forstreformen zu beleuchten.

Das Gemeinwohl stellt in rechtsphilosophischer bzw. staatsrechtlicher Sicht einen allgemeinen Ordnungsrahmen für politisches und gesellschaftliches Handeln im Sinne einer „guten Ordnung“ des Gemeinwesens dar. Auf oberster Abstraktionsebene stehen dabei relativ offene übergeordnete Werte, die den Staat legitimieren. Unterhalb dieser Ebene erfolgt eine gewisse Konkretisierung in Form einzelner Gemeinwohlbelange bzw. öffentlicher Interessen. Für die Anerkennung eines Belangs als Gemeinwohlbelang gibt es allerdings keine festen Regeln. Vielmehr liegt die Bestimmung im politischen Ermessen des Gesetzgebers. Konflikte zwischen einzelnen Gemeinwohlbelangen, die in der Praxis typischer Weise auftreten, sind beim Fehlen einer gesetzlichen Rangbestimmung durch Abwägung zu lösen. Die Unbestimmtheit und das Abwägungsparadigma werden so zu konstituierenden Elementen des allgemeinen juristischen Gemeinwohlbegriffs. Insbesondere das Abwägungsparadigma ist auch für die walddrechtliche Diskussion von Bedeutung, da es überwiegend an einer gesetzlichen Regelung über Konfliktlösungen zwischen den Waldfunktionen fehlt.

Die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes ist nur schwach verfassungsrechtlich determiniert. Sie lässt sich nicht auf die Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG stützen, da staatliches Eigentum einschließlich des Eigentums von Anstalten des öffentlichen Rechts auch bei fiskalischer Nutzung nicht den Schutz der Eigentumsgarantie genießt. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, die Grundsätze, die zur Rechtfertigung und

²⁷³ Dazu Rusche in: Immenga & Mestmäcker 2016, Art. 107 Abs. 3 AEUV Rn. 60 ff.

Bestimmung von Art und Umfang der Sozialbindung des privaten Eigentums entwickelt worden sind, als Wertungsgesichtspunkte heranzuziehen. Auch bei diesem Ausgangspunkt gibt es aber keinen verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass der Staatswald einer besonderen Verpflichtung für das Gemeinwohl unterliegt. Die Aussagen des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Mai 1990 zur Einbeziehung der Forstwirtschaft in die Agrarmarktförderung werden vielfach überinterpretiert. Aus ihm ergeben sich keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der Staatswald von Verfassungswegen einer besonderen Gemeinwohlverpflichtung unterliegt.

Die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes ist im Rahmen der politischen Diskurse über die Forstreformen der letzten zwei Jahrzehnte und deren Folgen relativ intensiv diskutiert worden. Dabei ging es sowohl um die inhaltliche Ausrichtung der Bewirtschaftung des Staatswaldes als auch um die Organisationsform des Staatswaldes. In der Diskussion standen sich zwei locker organisierte Akteurkoalitionen (liberal-ökonomische vs. sozialökologische Koalitionen) gegenüber, die mit unterschiedlichen inhaltlichen Konzepten (Narrativen) wie Wirtschaftlichkeit der Verwaltung gegen Biodiversität im Wald und Bürgerwald versuchten, die Deutungshoheit über den Verlauf der politischen Diskussion zu erringen. Diese Konstellationen setzen sich bei der Bewertung der Ergebnisse der Forstreformen fort, wobei sich die einen auf positive flächendeckende Ergebnisse von Untersuchungen über den Waldzustand, die anderen auf negative Fallbeispiele stützen. Auch wird die Bedeutung des Klimaschutzes für die Bewirtschaftung des Staatswaldes völlig unterschiedlich eingeschätzt. Spiegelbildlich dazu ist auf die gegensätzlichen Positionen der Waldstrategie und der Biodiversitätsstrategie der beiden zuständigen Bundesministerien hinzuweisen. Als Fazit ist festzustellen, dass ein Konsens über die inhaltliche Ausrichtung der Waldpolitik weiterhin fehlt. Durch diese unterschiedlichen Sichtweisen ist auch die juristische Diskussion über die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes „belastet“.

3.11.2 Analyse der Gemeinwohlklauseln in den Landeswaldgesetzen

Im Bundeswaldgesetz findet sich keine Regelung über die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes. Dagegen enthalten die Landeswaldgesetze durchgängig Gemeinwohlklauseln für den Staatswald. Auf der Grundlage der genannten allgemeinen Rahmenbedingungen analysiert und bewertet die Untersuchung eingehend diese Gemeinwohlklauseln und deren Konkretisierung durch untergesetzliche Regelwerke. Als Analyseschema dient die Klassifizierung der landesrechtlichen Regelungen nach graduellen Unterschieden hinsichtlich der ökologischen Aspekte der Schutzfunktion, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Naturnähe der Bewirtschaftung und des Schutzes der Biodiversität („starke“, „moderate“ und „schwache“ Gemeinwohlklauseln). Daneben wird auch die Anerkennung einer Vorbildfunktion der Bewirtschaftung im Staatswald einbezogen. Allerdings hat eine Klassifizierung allein aufgrund der Landeswaldgesetze nur einen beschränkten heuristischen Wert. Die Einbeziehung von Verwaltungsvorschriften und anderen Regelwerken, aber auch das allgemeine Anspruchsniveau im Privatwald kann zu einer anderen Einschätzung führen.

In den Bundesländern bestehen stark voneinander abweichende inhaltliche Ausprägungen der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes. Nur wenige Landeswaldgesetze enthalten einen Vorrang oder eine Gewichtungsvorgabe für die (ökologische) Schutzfunktion oder eine anspruchsvolle Konkretisierung der ökologischen Anforderungen an die Bewirtschaftung. Eine große Gruppe von Landeswaldgesetzen geht vom Gleichrang aller

Waldfunktionen auch im Staatswald aus, schreibt jedoch bei Konflikten im Einzelfall eine Abwägung vor, die zu einem relativen Vorrang der (ökologischen) Schutzfunktion führen kann. Zum Teil wird diese Grundregelung durch thematische Konkretisierung der (ökologischen) Schutzfunktion ergänzt. Eine sehr kleine Gruppe von Landeswaldgesetzen begnügt sich mit einer wenig anspruchsvollen Regelung der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes, gleicht dies aber zum Teil durch untergesetzliche Regelungen aus. Die Vorbildlichkeit der Bewirtschaftung spielt nur in wenigen Landeswaldgesetzen eine Rolle und ist auch insoweit nicht prägend für deren Einschätzung.

Unter dem Gesichtspunkt des Waldnaturschutzes ist festzustellen, dass über die Hälfte der erfassten Landeswaldgesetze materielle Basisregelungen des Waldnaturschutzes besitzt, die einen integrierten allgemeinen Naturschutz bei der Bewirtschaftung gebieten. Ganz selten wird auch der Schutz der Biodiversität und/oder von Lebensräumen angesprochen. Über die Hälfte der erfassten Landeswaldgesetze sieht allerdings vor, dass Schutzgebiete einschließlich besonderer Waldschutzgebiete wie Naturwaldgebiete bevorzugt im Staatswald auszuweisen sind. Insofern besteht ein besonderer Schutz der Biodiversität auf der instrumentellen Ebene.

Die Erholungsfunktion wird in den meisten Gemeinwohlklauseln gleichrangig neben der Schutzfunktion als Element des Gemeinwohls genannt, in Nordrhein-Westfalen sogar mit einem Gebot besonderer Berücksichtigung, sie wird jedoch nicht weiter spezifiziert. Dies lässt darauf schließen, dass ihr nicht die Bedeutung zugemessen wird wie insbesondere der (ökologischen) Schutzfunktion.

In allen Bundesländern werden die gesetzlichen Regelungen durch untergesetzliche Regelwerke in Form von übergreifenden Dachkonzepten und thematischen Unterkonzepten konkretisiert. Im Vordergrund stehen der naturnahe Waldbau und der Waldnaturschutz. Dagegen spielt die Erholung nur eine geringe Rolle. Zum Teil werden durch die Regelwerke auch Defizite der gesetzlichen Ausgestaltung der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes ausgeglichen. Die Regelwerke besitzen recht unterschiedliche Bezeichnungen, stellen aber meist Verwaltungsvorschriften oder Betriebsanweisungen ohne Außenwirkung dar. Es gibt aber auch bloße Empfehlungen, Betriebsanleitungen oder Darstellungen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Die Regelwerke dienen zwar der Konkretisierung der gesetzlichen Regelungen, enthalten jedoch meist keine Regeln im eigentlichen Sinne, sondern nur Ziele, Grundsätze und Maßnahmenziele, so dass der Vollzug in der Bewirtschaftungspraxis nur bedingt determiniert wird. Quantifizierte Ziele sind selten und werden, soweit solche vorgesehen sind, meist durch Ausgestaltung als Sollvorschrift oder durch inhaltliche Maßgaben relativiert. Eine Schwäche liegt im meist fehlenden Umgang der Regelwerke mit Zielkonflikten. Diese werden nur in zwei Bundesländern in allgemeiner Form angesprochen.

Aus der Analyse der rechtlichen Regelungen zur Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes lässt sich zunächst Harmonisierungsbedarf ableiten. Die erheblichen Unterschiede in der Ausgestaltung der Gemeinwohlverpflichtung, insbesondere im Anspruchsniveau einschließlich der Rangbestimmung des Naturschutzes bei der Bewirtschaftung, lassen sich mit landestypischen Gegebenheiten nicht rechtfertigen. Das zentrale Gebot der Gemeinwohlverpflichtung könnte dann bundesrechtlich geregelt werden. Inhaltlich sollte Platz für die Ausgestaltung durch die Länder bleiben, schon, weil nur so eine Abweichungsgesetzgebung der Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG möglichst vermieden werden kann. Jedoch dürfte es sich anbieten, das ökologische Anspruchsniveau

der Gemeinwohlverpflichtung anzuheben und Richtlinien für die Lösung von Konflikten zwischen den Waldfunktionen zu geben. Diese Regelungen könnten als Grundsätze des Naturschutzes im Sinne des Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG und damit als abweichungsfest ausgestaltet werden. Bedenken, dass hierdurch Segregationstendenzen im Privatwald gefördert werden könnten,²⁷⁴ erscheinen wenig gewichtig, da bereits das geltende Recht eine Differenzierung der Anforderungen vorsieht, dem Staatswald also eine besondere Verantwortung zuweist. Diese kann auch zu stärkerer Inpflichtnahme für den Naturschutz führen. Darüber hinaus sollte die Rechtslage der Gemeinwohlverpflichtung im Bundeswald vereinheitlicht werden.

3.11.3 Rechtsprechung und Schrifttum zur Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes

In der Untersuchung werden weiterhin die Beiträge der Rechtsprechung und vor allem des Schrifttums zur Auslegung der Gemeinwohlklauseln und zur Lösung von Konflikten, die bei der Anwendung des Gesetzes und der Regelwerke auftreten, eingehend erörtert. Im Einzelnen geht es dabei um das Begriffsverständnis des waldrechtlichen Gemeinwohls, die Identifizierung und Bedeutung der einzelnen Gemeinwohlbelange, die Auslegung der „Besonderheit“ der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes und den Umgang mit Konflikten zwischen den einzelnen Waldfunktionen, insbesondere die Bestimmung des Gewichts des Naturschutzes.

Die Rechtsprechung ist spärlich und wenig aussagekräftig. Vereinzelt findet sich die Aussage, dass der Staatswald stärker als der Privatwald dem Gemeinwohl verpflichtet sei und die Naturnähe der Bewirtschaftung ein Element der Gemeinwohlverpflichtung darstelle. Die Unergiebigkeit der Rechtsprechung lässt sich damit erklären, dass es sich bei der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes um „Innenrecht“ der staatlichen Verwaltung handelt und daher die Auslegung der Gemeinwohlverpflichtung nur als Inzidentfrage relevant wird.

Dagegen gibt es eine relativ intensive Diskussion im rechtswissenschaftlichen, aber auch im forstwissenschaftlichen Schrifttum. Es besteht Einigkeit darüber, dass alle Waldfunktionen, d. h. auch die Nutzfunktion (Rohstoffversorgung), Elemente der Gemeinwohlverpflichtung sind, wobei freilich rein fiskalische Interessen nicht einbezogen oder im Konflikt hintangestellt werden sollen. Auf dieser Grundlage wird im Schrifttum eine Reihe von relevanten Gemeinwohlbelangen identifiziert. Das Schwergewicht liegt dabei auf ökologischen Belangen.

Zur Besonderheit der Gemeinwohlverpflichtung gibt es allerdings recht unterschiedliche Stellungnahmen. Zum Teil befürwortet man eine Auslegung im Sinne der Vorbildlichkeit der Bewirtschaftung, d. h. als Eignung zur Übernahme im Privatwald oder – öfter – im Sinne einer Verschärfung der Anforderungen. Dabei bleibt aber das Maß der verschärften Pflichtenlage weitgehend offen. Überwiegend wird im Schrifttum die Lehre vom Gleichrang aller Waldfunktionen mit Abwägung im Einzelfall vertreten, die sich auf gesetzliche Regelungen in einigen Bundesländern stützen kann. Nicht in den Blick gerät dabei jedoch die Existenz von thematischen Konkretisierungen der Gemeinwohlverpflichtung mit der Folge, dass es keine Diskussion über deren Rolle im Abwägungsmodell gibt. Nur vereinzelt wird die Lehre von der Gewichtungsvorgabe für die (ökologische) Schutzfunktion vertreten.

²⁷⁴ So Winkel & Volz 2003, S. 148.

Dies dürfte darauf beruhen, dass die thematischen Konkretisierungen der Gemeinwohlverpflichtung nicht beachtet und dogmatisch verarbeitet werden. Vor dem Hintergrund der allgemeinen planungsrechtlichen Diskussion über Bindungen der Planung durch zwingende Regeln und Gewichtungsvorgaben liegt es nahe, diese Konkretisierungen zumindest als thematisch begrenzte Gewichtungsvorgaben zur Geltung zu bringen.

Aussagen des Schrifttums zur Lösung von Konflikten zwischen den Waldfunktionen beschränken sich weitgehend auf den Hinweis auf die örtlichen Gegebenheiten sowie Waldfunktionspläne als Rechtfertigung für eine Rangbestimmung im Einzelfall. Außerdem wird der Grundsatz der praktischen Konkordanz genannt, dessen Anwendung eine völlige Verdrängung der Waldfunktionen, die mit der bevorzugten Funktion kollidieren, möglichst vermeiden soll. Ferner werden Nutzwertanalysen zur Konfliktlösung vorgeschlagen. Bestehende Regelwerke, sofern sie überhaupt Konflikte zwischen den Waldfunktionen ansprechen, gehen kaum hierüber hinaus.

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich im Schrifttum keine einheitliche oder auch nur überwiegende Meinung zur Auslegung der Gemeinwohlklauseln, insbesondere der Gewichtung der einzelnen Belange im Rahmen einer Abwägung in den Landeswaldgesetzen gebildet hat. Der Gesetzgeber kann daher bei der Beurteilung der Funktionsfähigkeit des walddrechtlichen Bewirtschaftungsregimes nicht auf eine gefestigte Auslegungspraxis setzen. Zusammen mit dem Befund zur Gesetzeslage lässt sich hieraus zum einen folgern, dass nur eine schwache Determinierung der Implementation mittels untergesetzlicher Regelwerke durch rechtliche Regeln erfolgt. Darüber hinaus werden die Probleme, insbesondere Konfliktlösungen, in erheblichem Maße auf den praktischen Vollzug auf Revierebene verlagert. Auch dies könnte ein Ansatzpunkt für Überlegungen hinsichtlich einer gesetzlichen Regelung auf Bundesebene sein.

3.11.4 Die Rolle des Naturschutzrechts

Ferner wird die Rolle des Naturschutzrechts im Rahmen der Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes diskutiert. Die neuere Auffassung geht grundsätzlich von einer parallelen Anwendung des Wald- und Naturschutzrechts aus, es sei denn, dass aus der Sicht des BNatSchG das jeweilige Landeswaldgesetz als spezielle Regelung Vorrang beanspruchen kann. Grundsätzlich sind daher die Grundsätze des Naturschutzes, die Eingriffsregelung, das Schutzregime der verschiedenen Schutzgebiete, der gesetzliche Biotopschutz und der Artenschutz neben dem Waldrecht anwendbar. Daher ergänzen insbesondere § 2 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 BNatSchG das Waldrecht und können ggf. der Lückenfüllung dienen. Die Anwendung der Eingriffsregelung und des besonderen Artenschutzes wird durch besondere Forstwirtschaftsklauseln eingeschränkt (§ 14 Abs. 2, § 44 Abs. 4 BNatSchG). Von besonderer Bedeutung für die Forstwirtschaft sind die Regelungen über den Artenschutz, da sie flächendeckend gelten und als Schutzobjekte auch die eigentlichen Forstprodukte wie etwa Biotopbäume in Betracht kommen. Die Forstwirtschaftsklausel im Artenschutz wird allerdings für Arten, die im Anhang IV der FFH-Richtlinie oder in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG aufgeführt sind sowie sämtliche europäische Vogelarten wiederum eingeschränkt. In diesem Fall darf durch Bewirtschaftungsmaßnahmen der Erhaltungszustand der lokalen Population nicht verschlechtert werden. Diese Regelung erfordert komplexe Ermittlungen und Bewertungen des Artenbestands, der Abgrenzung der lokalen Population, der potentiellen Auswirkungen von Bewirtschaftungsmaßnahmen und des voraussichtlichen Erfolges von Schutzmaßnahmen. Sie ist daher nicht leicht vollziehbar. Ein Nebeneffekt der Regelung

dürfte sein, dass sie einen Anreiz für die Ausweisung von Waldschutzgebieten und für verstärkten Objektsschutz im Wald bietet. Ein genuin walddrechtlicher Regelungsbedarf ist allerdings zu verneinen.

3.11.5 Der Status des Staatswaldes im Beihilferecht

Schließlich wird der Status des Staatswaldes im Beihilferecht beleuchtet. Dabei geht es um die Frage, ob staatliche Leistungen an die staatlichen Forstbetriebe zum Ausgleich für Erlöseinbußen durch Gemeinwohlleistungen, insbesondere durch Nutzungseinschränkungen im Interesse des Naturschutzes, unionsrechtlich zulässig sind.

Die staatliche Förderung des Staatsforstes als Ausgleich für Gemeinwohlleistungen kann eine Beihilfe nach Art. 107 AEUV darstellen, die dem Beihilferecht nach Art. 108 AEUV unterliegt. Allerdings steht nach dem Altmark Trans-Urteil des EuGH aus dem Jahre 2003 fest, dass ein solcher Ausgleich unter engen Voraussetzungen nicht als Beihilfe anzusehen ist. Grundlage für die Beurteilung sind die Gemeinwohlklauseln im Landeswaldgesetz und in den untergesetzlichen Regelwerken. Im Allgemeinen wird es zwar an der erforderlichen präzisen Definition der Gemeinwohlleistungen (Betrachtung) und einer ausreichenden Vorabfestlegung der Berechnung des Ausgleichs fehlen. Jedoch besteht insbesondere bei quantifizierten Nutzungsverzichten wie etwa der Herausnahme von Naturwaldflächen aus der Nutzung die Möglichkeit, den Anforderungen an eine Ausnahme vom Beihilferegime zu genügen. Unter diesen Umständen dürfte auch die Erfüllung des Vergleichsmaßstabes eines effizienten Unternehmens möglich sein.

Soweit der Ausgleich als staatliche Beihilfe angesehen werden muss, kommt eine Rechtfertigung im Beihilferecht nach Art. 106 Abs. 2 AEUV wegen einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in Betracht. Diese unterliegt weniger strengen Anforderungen als eine Ausnahme im Rahmen von Art. 107 Abs. 1 AEUV. Insbesondere kann der Verlustausgleich auch nachträglich festgelegt werden und der Effizienzmaßstab gilt nicht. Zweifelhaft ist allerdings, ob die strengen Anforderungen an die Definition der Gemeinwohlleistung (Betrachtung mit der Leistung) auch im Rahmen von Art. 106 Abs. 2 AEUV anwendbar sind. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Zwecke des Art. 107 und 106 AEUV spricht vieles für eine Abmilderung der Anforderungen. Jedenfalls auf der Grundlage der Festlegungen in den untergesetzlichen Regelwerken wird vielfach eine den Anforderungen des Art. 106 Abs. 2 AEUV entsprechende Betrachtung vorliegen. Ein pauschaler Ausgleich für die Gemeinwohlleistungen des Staatsforstes lässt sich dagegen nicht nach Art. 106 Abs. 2 AEUV rechtfertigen. Er könnte allenfalls nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV von der Kommission genehmigt werden.

Durch nationale Gesetzgebung könnten jedenfalls mittelbar günstige Voraussetzungen für die beihilferechtliche Zulässigkeit eines Ausgleichs für Gemeinwohlleistungen des Staatswaldes geschaffen werden. Dazu bedürfte es freilich eines Detaillierungsgrades, der der deutschen Gesetzgebung eher fremd ist. Allenfalls könnte durch Ermächtigungen zum Erlass von Verwaltungsvorschriften und Betriebsanweisungen auf eine beihilfekonforme Betrachtung der Landesforstbetriebe mit Gemeinwohlleistungen hingewirkt werden. Dies dürfte aber eher eine Aufgabe des Landesrechts sein.

4 Naturschutz in den Konzepten der deutschen Landesforstbetriebe: Status quo und Entwicklung

Annekatriin Petereit, Peter Meyer, Hermann Spellmann

4.1 Einleitung

Die Sicherung der biologischen Vielfalt zählt zu den Kernanliegen einer nachhaltigen multifunktionalen Forstwirtschaft (vgl. MCPFE Wien 2003). Diese versucht, die vielfältigen Ansprüche an den Wald in unserer dicht besiedelten Kulturlandschaft miteinander in Übereinstimmung zu bringen und Zielkonflikte durch Kompromisse zu lösen. Dazu werden Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen grundsätzlich gleichrangig verfolgt, die Eigentümerinteressen beachtet sowie die waldbaulichen Ziele und Methoden mit den ökologischen Erfordernissen und den ökonomischen Möglichkeiten in Übereinstimmung gebracht, ohne den Nutzen für nachfolgende Generationen zu schmälern. Dies ist eine anspruchsvolle und nicht immer konfliktfreie Aufgabe. Besonders augenfällig sind derzeit Konflikte beim Themenfeld Waldnaturschutz. Während sich Zustand und Leistungsfähigkeit der Wälder aus dem Blickwinkel der Mehrheit der Forstleute positiv entwickelt haben, gehen der amtliche Naturschutz und die Umweltverbände häufig von einer intensivierten Forstwirtschaft mit negativen Folgen für das Lebensraumangebot und die Artenvielfalt aus. Sie fordern daher in der forstpolitischen Debatte mehr Prozessschutz, Schaffung von Wildnisgebieten, strengere Auflagen für die Bewirtschaftung und weitere Nutzungseinschränkungen.

Auf gestiegene naturschutzfachliche Anforderungen wurde in vielen, den Landeswald betreuenden Betrieben (im Folgenden: Landesforstbetriebe) mit der Entwicklung expliziter Waldnaturschutzkonzepte reagiert. In jüngerer Zeit befassen sich die Waldnaturschutzdebatten vielerorts schwerpunktmäßig mit der Frage nach Umfang und Größe nutzungsfreier Waldschutzgebiete. Eine weitgehende Übereinstimmung besteht darin, dass ein zielorientierter und erfolgreicher Waldnaturschutz segregative und integrative Elemente besitzt (Winkel 2008), auf gesicherten ökologischen Erkenntnissen basiert und mit Hilfe von Wirkungskontrollen kontinuierlich weiterentwickelt wird.

Zur Versachlichung der Diskussion ist ein objektiviertes Bild der Naturschutzkonzepte der Landesforstbetriebe hilfreich. Eine solche Untersuchung liegt bisher nicht vor. Vor diesem Hintergrund wurde das vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) aus Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) geförderte Forschungsvorhaben „Naturschutz im Landeswald“ konzipiert. Es verfolgt das Ziel, in enger Kooperation mit den Verwaltungen und Forstbetrieben der Länder eine wissenschaftliche Analyse des Status quo und der Entwicklung des Waldnaturschutzes in den Landeswäldern vorzunehmen.

Das Gesamtvorhaben setzt sich aus vier Teilprojekten zusammen. Während sich das juristische Gutachten insbesondere der Frage der Gemeinwohlfunktion des Landeswaldes widmet, liegt der Fokus der forstpolitikwissenschaftlichen Untersuchungen auf der Umsetzung des Waldnaturschutzes – sowohl auf der strategischen als auch auf der operationalen Ebene. In Abgrenzung dazu stehen in der vorliegenden Analyse die naturschutzfachlichen Zielen und Maßnahmen der Landesforstbetriebe, deren Erfolgskontrolle und die Ableitung naturschutzrelevanter Entwicklungen im Vordergrund. Sie nutzt die wesentlichen Phasen des betrieblichen Managementzyklus als Roten Faden.

Durch das Teilprojekt werden folgende Forschungsfragen bearbeitet:

1. Welche Ziele charakterisieren die heutigen Waldnaturschutzkonzepte und welche Entwicklung haben diese seit den 1980er-Jahren genommen?
2. Mit welchen Maßnahmen sollen die Ziele erreicht werden?
3. Auf welchen Monitoringkonzepten basieren die naturschutzfachlichen Zustandsanalysen und Erfolgskontrollen?
4. Welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten bestehen zwischen den Konzepten der ausgewählten Landesforstbetriebe?
5. Inwiefern lässt sich aus der Berichterstattung der Landesforstbetriebe ein Erfolg der Konzepte ableiten?

Die Analyse wird sowohl für alle Flächenbundesländer als auch – vertiefend – für die Bundesländer Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (im Folgenden: „ausgewählte Bundesländer“) durchgeführt. Die Landesforstbetriebe der ausgewählten Länder wurden nach naturräumlichen, sozio-ökonomischen und organisatorischen Kriterien ausgewählt und erklärten dankenswerterweise ihre Bereitschaft, das Vorhaben aktiv zu unterstützen. Eine Übersicht zu den Betrieben findet sich im übergreifend einleitenden Kapitel 1.

4.2 Methoden

4.2.1 Grundzüge des Vorgehens und Definitionen

Zur Strukturierung der regelhaften Aktivitäten von Forstbetrieben im Bereich Naturschutz wurde in diesem Teilprojekt das Modell eines Managementsystems mit den Elementen Planung (Wahl und Operationalisierung der Ziele und Maßnahmen), Ausführung, Kontrolle und Erfolgsbewertung herangezogen (vgl. u. a. Pfohl und Stolze 1997: 20, Jung 2010: 173 und für Forstbetriebe Oesten und Roeder 2012: 21 ff). Als Datenbasis dienten die Konzepte und Berichte der Landesforstbetriebe. Diese wurden einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen (vgl. Abbildung 3).

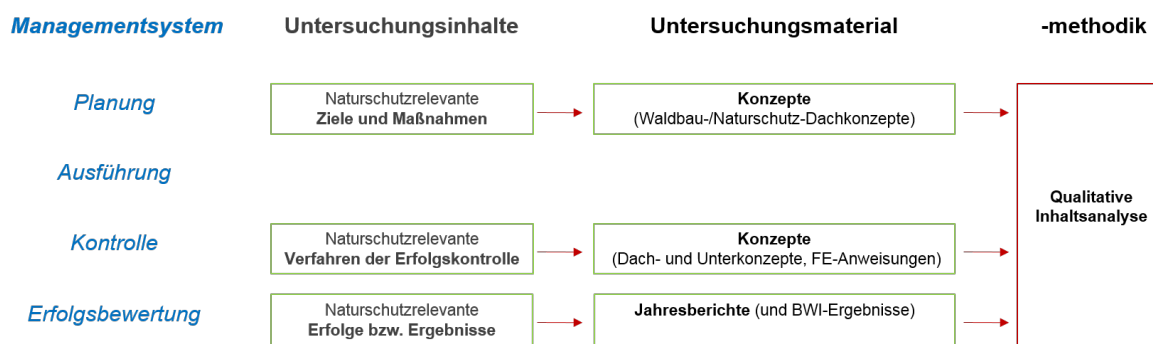


Abb. 3: Untersuchungsansatz des Teilprojektes „Waldbau- und Naturschutzkonzepte“ auf der Grundlage des Managementsystems

Im Folgenden wird zunächst das Vorgehen zur Gewinnung der einschlägigen Dokumente und zur Analyse der naturschutzrelevanten Ziele und Maßnahmen sowie der Verfahren zur Erfolgskontrolle erläutert. Daran schließt sich die Beschreibung der Methodik zur Ableitung naturschutzrelevanter Ergebnisse an. Während die Analyse der Ziele und Maßnahmen in

den aktuellen übergeordneten Konzepten für alle Bundesländer erfolgte, wurden die Untersuchungen zur Erfolgskontrolle, der Ergebnisableitung und zu den zeitlichen Entwicklungen auf die ausgewählten Bundesländer Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein beschränkt (vgl. Abbildung 4).

Betrachtete Bundesländer bei den Einzeluntersuchungen					
<u>inhaltlicher Fokus:</u>		Konzepte-Überblick	Ziele und Maßnahmen	Monitoringverfahren	Konzepterfolg
<u>zeitlicher Fokus:</u>	Aktueller Stand	Flächenbundesländer (Dachkonzepte) Ausgewählte BL (Dach-/Unterkonzepte)	Flächenbundesländer	Ausgewählte BL	Ausgewählte BL
	Entwicklungs-analyse	Ausgewählte BL	Ausgewählte BL	Ausgewählte BL	

Abb. 4: Untersuchungen des Teilprojektes und dabei fokussierte Bundesländer

Die Analyse der Ziele, Maßnahmen und Monitoringverfahren beruht ausschließlich auf den schriftlichen Konzepten („Regelwerken“) der Landesforstbetriebe. Ausgeschlossen von der Untersuchung wurden gesetzliche Regelungen, die lediglich einen grundsätzlichen Rahmen für die Bewirtschaftung darstellen. Auch Zertifizierungsstandards wurden nicht berücksichtigt, da sie sich überwiegend in den konkreteren betrieblichen Konzepten wiederfinden.

Im Rahmen dieses Teilprojektes wurden nur verbindlich geltende, innerbetrieblich zugängliche und/oder veröffentlichte Unterlagen betrachtet, in denen die Ziele und Maßnahmen für den Waldnaturschutz niedergelegt sind. Dabei wurde zwischen übergreifenden „Dachkonzepten“ und konkreteren „Unterkonzepten“ unterschieden.

Mittels zweier Abfragen bei den Betrieben und den Ministerien wurden im März und Juni 2015 die aktuell gültigen Konzepte in allen Flächenbundesländern erhoben. Es wurden insbesondere die für die Allgemeinheit zugänglichen Unterlagen abgefragt. Bei der Erhebung in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein („ausgewählte Bundesländer“) wurde auch um intern verwendete Konzepte gebeten. Darüber hinaus wurden zeitgleich die Webseiten der Landesforstbetriebe auf relevante Unterlagen hin überprüft.

Alle bis zum 31. Juli 2015 zur Verfügung gestellten Konzepte wurden berücksichtigt. Für eine Länderübersicht wurden zudem bekannte Hinweise auf Bearbeitungen und Überarbeitungen von Konzepten mit aufgenommen und unter entsprechender Kennzeichnung auch zur Verfügung gestellte interne Konzepte einbezogen. Neben den übergreifenden Dachkonzepten mit einem Fokus auf eine Integration naturschutzfachlicher Ziele im Rahmen der Bewirtschaftung („Waldbaukonzepte“) wurden gleichrangig Dachkonzepte mit besonderer naturschutzfachlicher Ausrichtung („Naturschutzkonzepte“) zusammengestellt.

Unterkonzepte wurden nach folgenden Maßnahmen-/Themenschwerpunkten erfasst: (1) Baumartenwahl und Waldbehandlung (Waldbau im engeren Sinne), (2) Waldschutz (insbesondere Wildmanagement und Pflanzenschutz), (3) Ressourcenschutz (insbesondere Bodenschutz), (4) Waldbewirtschaftung in Schutzgebieten/im Schutzwald,

(5) Prozessschutz (unter anderem Alt- und Totholz, Naturwald), (6) Spezieller Biotopschutz, (7) Spezieller Artenschutz, (8) Spezieller Genressourcenschutz. Die individuelle Bezeichnung der Regelwerke (Erlass, Verwaltungsvorschrift, Grundsätze, Merkblatt etc.) spielte bei der Systematisierung eine untergeordnete Rolle. Wesentlich war eine erkennbare Verbindlichkeit für das betriebliche Handeln.

In den ausgewählten fünf Bundesländern wurden zudem ältere Konzepte mit einer Gültigkeit ab etwa 1980 abgefragt. Ergänzend erfolgten eine Bibliotheksrecherche nach diesen älteren Dokumenten und die Erfassung von entsprechenden Dokumentverweisen in vorliegenden Konzepten. Weiterhin wurden die ausgewählten Landesforstbetriebe gebeten, Anweisungen der Forsteinrichtung und Konzepte zu naturschutzfachlichen Kontrollverfahren bereitzustellen. Zusätzlich wurden ältere, nicht mehr gültige Forsteinrichtungsanweisungen recherchiert.

4.2.2 Analyse der Ziele und Maßnahmen

Die Untersuchung der Ziele und Maßnahmen wurde nach dem Verfahren einer strukturierten qualitativen Inhaltsanalyse (MAYRING 2015) vorgenommen. Diese erlaubt die induktive Erweiterung von Kategorien im Analyseprozess und lässt quantitative Auswertungen zu. Das Verfahren wurde dahingehend erweitert, dass auch Verbindungen zwischen den Zielen und Maßnahmen abgeleitet wurden.

Die Ziel-Maßnahmen-Analyse wurde auf die Dachkonzepte beschränkt, weil sie für alle Bundesländer vollständig vorlagen und damit einen Vergleich ermöglichten. Interne, nicht veröffentlichte Konzepte wurden für die Untersuchung des Status quo nicht berücksichtigt. Um die zeitliche Entwicklung naturschutzfachlicher Zielstellungen und Maßnahmen aufzuzeigen, wurden zusätzlich zu den aktuellen auch ältere, nicht mehr gültige sowie interne Dachkonzepte für die ausgewählten Bundesländer analysiert (Liste der analysierten Konzepte siehe Anhang 1).

Als Ordnungsrahmen für die Analyse der naturschutzfachlichen Ziele und Maßnahmen wurde sowohl deduktiv wie induktiv ein allgemeingültiges System an Haupt- und Unterkategorien entwickelt (ZMK: Ziel-Maßnahmen-Katalog), das auch die Grundlage zur Untersuchung der Erfolgskontrolle und zur Ableitung von Ergebnissen bildete.

Ausgangsbasis für den ZMK war § 1 des BNatSchG in der Fassung vom 29.07.2009. Hier werden als „Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ die dauerhafte Sicherung (1) der biologischen Vielfalt, (2) der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter und (3) der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft genannt. Aus diesen grundsätzlichen Zielbereichen (§ 1-Ziele bzw. „Zielebene 1“) wurden folgende naturschutzfachliche Ziele als Hauptkategorien (Ziele der Ebene 2) des Ziel-Maßnahmen-Katalogs abgeleitet:

- Die Sicherung der Vielfalt bzw. der Schutz der Genressourcen
- Die Sicherung der Vielfalt bzw. der Schutz der Arten
- Die Sicherung der Vielfalt bzw. der Schutz der Lebensräume/Biotope
- Die Sicherung der Vielfalt bzw. der Schutz der Ökosysteme
- Die Sicherung bzw. der Schutz des Naturhaushaltes

- Die Sicherung bzw. der Schutz der Naturgüter
- Die Sicherung bzw. der Schutz der Landschaft
- Die Sicherung bzw. der Schutz des Erholungswertes

Eine weitere Untergliederung erfolgte induktiv auf zwei weiteren Hierarchieebenen, wobei die Ziel-Ebene 4 einer sehr hohen Konkretisierung – in der Regel Beispiele für bestimmte Arten oder Biotope – vorbehalten blieb, auf die im Weiteren nicht detailliert eingegangen wird. Abbildung 5 gibt einen Überblick zu den abgeleiteten Zielen des ZMK.

Dem Ziel-Maßnahmen-Katalog zugrundeliegende Ziele und ihre Konkretisierung (Ebene 1 bis Ebene 4)	
Naturschutz allg.	§ 1: Naturhaushalt, Naturgüter
§ 1: Biologische Vielfalt	
<u>Schutz der genetischen Vielfalt</u> Gene bestimmter Artengruppen z.B. "Authochtone Vorkommen der Eibe"	<u>Sicherung des Naturhaushaltes</u> Klimaschutz z.B. "Kohlenstoffbindung" Schutz der Stoffkreisläufe z.B. "Nährstoffnachhaltigkeit"
<u>Schutz der Vielfalt der Arten</u> Bestimmte Artengruppen z.B. "Höhlenbrüter"	<u>Sicherung der Naturgüter</u> Schutz des Boden z.B. "Bodenlebensgemeinschaft" Schutz des Wassers z.B. "Trinkwasser" Schutz der Luft z.B. "Luftqualität"
<u>Schutz der Vielfalt der Biotope/Ökosysteme</u> Bestimmte Gruppen von Biotopen/Ökosystemen z.B. "Auwälder der Weich- und Hartholzauen"	
	§ 1: Landschaft, Erholung
	<u>Sicherung der Landschaft</u> Kulturlandschaft <u>Sicherung des Erholungswertes</u> Landschaftsbild/-ästhetik

Abb. 5: Ziele des Ziel-Maßnahmen-Katalogs auf der Grundlage § 1 BNatSchG (Zielebene 1, fett) bei weiterer hierarchischer Untergliederung nach Ebene 2 (unterstrichen) und Ebene 3 (schwarz, regulär). Ergänzend werden Ziele der Ebene 4 dargestellt, die im Rahmen der Auswertungen jedoch unberücksichtigt blieben.

Als naturschutzfachliche Ziele wurden in der Untersuchung ausschließlich die auf der Grundlage des § 1 BNatSchG abgeleiteten inhaltlichen Ziele verstanden, während quantifizierte Vorgaben in Bezug auf bestimmte Maßnahmen („Maßnahmenziele“), wie zum Beispiel das Belassen einer bestimmten Anzahl an Biotop-/Habitatbäumen oder die Unterschutzstellung eines bestimmten Anteils der Waldfläche, nicht dazugerechnet wurden.

Die Ableitung der Ziele und deren Abgrenzung zu naturschutzrelevanten Maßnahmen veranschaulicht Abbildung 6.

Naturschutzfachliche
Ziele und Beispiele
für relevante
Maßnahmen

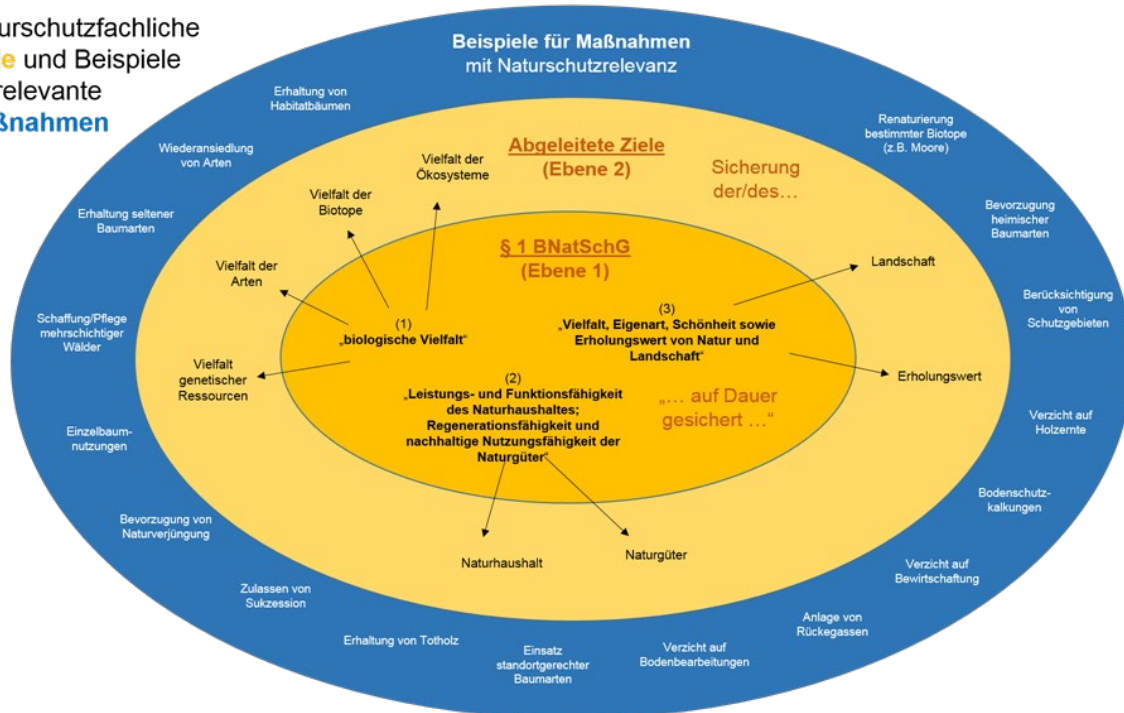


Abb. 6: Abgrenzung von Zielen und Maßnahmen: Übergeordnete naturschutzfachliche Ziele nach § 1 BNatSchG (innerer Kreis), die sich daraus ergebenden Ziele („Ebene 2“, innere Schale) und Beispiele eingesetzter Maßnahmen (äußere Schale)

Die verschiedenen naturschutzrelevanten Maßnahmen können den folgenden Wirkungsfeldern zugeordnet werden (im Anhalt an Scherzinger 1996 und Arbeitskreis Forstliche Landespflege 1984):

- Maßnahmen der ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung (ohne Auflagen)
- Maßnahmen der Waldbewirtschaftung unter Auflagen (in Schutzgebieten, im Schutzwald)
- Maßnahmen des Prozessschutzes/Nichtbewirtschaftung (mit Objekt- bis Flächenbezug)
- Maßnahmen mit konkretem Objektbezug (für bestimmte Genpools, Arten, Biotop)

Diese vier Wirkungsfelder stellen die Maßnahmen-Hauptkategorien des ZMK dar und werden im Folgenden als Maßnahmengruppen bezeichnet. Während diese Hauptkategorien deduktiv festgelegt wurden, wurden die jeweils den Maßnahmengruppen zuzurechnenden Einzelmaßnahmen im Rahmen der Inhaltsanalyse aus dem Datenmaterial induktiv abgeleitet.

Insgesamt konnten bei der Inhaltsanalyse innerhalb der vier Maßnahmengruppen 91 sowohl konkrete wie allgemein gehaltene Maßnahmen identifiziert werden. Diese wurden zu insgesamt 56 Einzelmaßnahmen und 15 Maßnahmenkomplexen aggregiert. Dabei wurden ähnliche, sich überschneidende Maßnahmen zusammengefasst und vereinzelt Maßnahmen mit sehr geringer Relevanz unberücksichtigt gelassen (Abbildung 7). Die Maßnahmen der ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung bilden sowohl bei der Anzahl der Einzelmaßnahmen (31) als auch bei den Maßnahmenkomplexen (7) den Schwerpunkt.

Dem Ziel-Maßnahmen-Katalog zugrundeliegende Maßnahmengruppen, -komplexe und Einzelmaßnahmen

Ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung (ohne Aufl.)	Waldbewirtschaftung unter Auflagen
<p><u>Baumartenwahl/-zusammensetzung</u></p> <p>1 Rgl. zur Verwendung standortgerechter Baumarten/Pflege standortgerechter Bestände</p> <p>2 Rgl. zur Verwendung nicht-heimischer Baumarten</p> <p>3 Rgl. zur Verwendung heimischer Baumarten, pnV</p> <p>4 Rgl. zu Herkünften, Verwend. gesicherter Herkünfte</p> <p>5 Rgl. zum Einsatz gentechnisch veränd. Organismen</p> <p><u>Strukturpflege/Waldgefüge</u></p> <p>6 Rgl. zur Integration von Begleit-, Neben-, Mischbaumarten (Fokus Einzelbäume)</p> <p>7 Rgl. zum Zulassen von Sukzessionen</p> <p>8 Rgl. zur Erhaltung/Herstellung vertikaler Struktur (Schichtung)</p> <p>9 Rgl. zur Erhaltung/Herstellung horizontaler Struktur (Mischung, Fokus Bestände)</p> <p>10 Rgl. zur horizontalen Strukturiertheit (außer Mischung)</p> <p>11 Rgl. zur Schlagpflege/-räumung, Belassen von Material</p> <p><u>Vorratspflege/Vorratsaufbau</u></p> <p>12 Rgl. zur Vorratshaltung, Rgl. zum Hiebssatz/ zur Intensität der Nutzung</p> <p>13 Rgl. zur Nutzung von Nichtderbholz</p> <p>14 Rgl. zur Einzelbaum-/Zielstärkennutzung</p> <p>15 Rgl. zu Nutzungs-/Verjüngungszeiträumen</p> <p><u>Verjüngungsverfahren</u></p> <p>16 Rgl. zur Naturverjüngung</p> <p>17 Rgl. zu Kahlschlägen</p> <p>18 Rgl. zur Verjüngung unter Schirm (insb. Voranbau)</p> <p><u>Waldumbau</u></p> <p>19 Rgl. zur Dauerwaldbewirtschaftung</p> <p>20 Rgl. zur Erhöhung des Mischwaldanteils</p> <p>21 Rgl. zur Erhöhung des Laubwaldanteils</p> <p><u>Waldschutz (Pflanzenschutz, Wildmanagement)</u></p> <p>22 Rgl. zum Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel</p> <p>23 Rgl. zum Wildmanagement</p> <p><u>Ressourcenschutz (Boden, Wasser)</u></p> <p>24 Rgl. zu Forsttechnikeinsatz und Arbeitsverfahren</p> <p>25 Rgl. zur Bodenbearbeitung</p> <p>26 Rgl. zur Befahrung</p> <p>27 Rgl. zur Feinerschließung</p> <p>28 Rgl. zu Wegebau, -instandhaltung und -pflege</p> <p>29 Rgl. zur Kompensationskalkung</p> <p>30 Rgl. zur Nährstoffzuführung/Düngung</p> <p>31 Rgl. zur Veränderung des Standortwasserhaushaltes</p>	<p><u>Waldbewirtschaftung in formalen Schutzgebieten</u></p> <p>32 Rgl. zur Einrichtung/Berücksichtigung von Gebieten nach BNatSchG</p> <p>33 Rgl. zur Einrichtung/Berücksichtigung von Gebieten nach Natura 2000</p> <p><u>Waldbewirtschaftung im Schutzwald nach Waldgesetz</u></p> <p>34 Rgl. zur Einrichtung von Schutzwald/ Berücksichtigung besonderer Schutzfunktionen</p> <p>Prozessschutz</p> <p><u>Prozessschutz kleinskaliert (objektbezogen)</u></p> <p>35 Rgl. zur Erhaltung von Einzelbäumen und Baumgruppen</p> <p>36 Rgl. zur Erhaltung von Totholz</p> <p><u>Prozessschutz großskaliert (flächenbezogen)</u></p> <p>37 Rgl. zu temporärem flächigem Maßnahmen-/ Nutzungsverzicht</p> <p>38 Rgl. zu dauerhaftem flächigen Maßnahmen-/ Nutzungsverzicht (ohne Naturwald)</p> <p>39 Rgl. zur Einrichtung/Berücksichtigung von Naturwald/Naturwaldreservaten/Bannwald</p> <p>Konkreter objektbezogener Schutz</p> <p><u>Maßnahmen auf der Landschaftsebene</u></p> <p>40 Rgl. zur Waldmehrung/Erstaufforstung, Waldumwandlung</p> <p>41 Rgl. zu Biotopverbund/-vernetzung, Vermeidung von Zerschneidung</p> <p><u>Maßnahmen für bestimmte Biotope</u></p> <p>42 Maßn. für konkrete Biotope</p> <p>43 Maßn. für konkrete Waldgesellschaften/Waldbiotope</p> <p>44 Rgl. zur traditionellen Waldbewirtschaftung, kulturhistorische Waldnutzung</p> <p>45 Rgl. zur Waldrandpflege, Waldrandgestaltung</p> <p>46 Maßn. für (nicht wasserbeeinflusste) Offenlandbiotope, waldfreie Standorte</p> <p>47 Maßn. für Moore</p> <p>48 Maßn. für Gewässer/Quellen</p> <p><u>Maßnahmen für bestimmte Arten</u></p> <p>49 Maßn. für konkrete Artengruppen oder Einzelarten</p> <p>50 Rgl. zur Förderung/Pflege seltener Baumarten</p> <p>51 Rgl. zur zeitlichen Vermeidung von Störungen</p> <p>52 Rgl. zur räumlichen Vermeidung von Störungen</p> <p>53 Rgl. zur Erhaltung von Kleinst-/Sekundärlebensräumen</p> <p>54 Maßn. gegen invasive Arten</p> <p><u>Maßnahmen für bestimmte Genressourcen</u></p> <p>55 Maßn. für Genressourcen seltener Gehölze</p> <p>56 Maßn. für forstliche Genressourcen</p>

Abb. 7: Maßnahmen des Ziel-Maßnahmen-Katalogs in hierarchischer Untergliederung als Maßnahmengruppen (fett), Maßnahmenkomplexe (unterstrichen) und Einzelmaßnahmen (codiert)

Da eine Maßnahme mehreren Zielen dienen und ebenso ein Ziel durch mehrere Maßnahmen erreicht werden kann, wurden im Unterschied zu Mayring (2015) sowohl die wechselseitigen Bezüge zwischen Zielen und Maßnahmen als auch Mehrfachbeziehungen (n:n) bei der Inhaltsanalyse berücksichtigt (Abbildung 8).

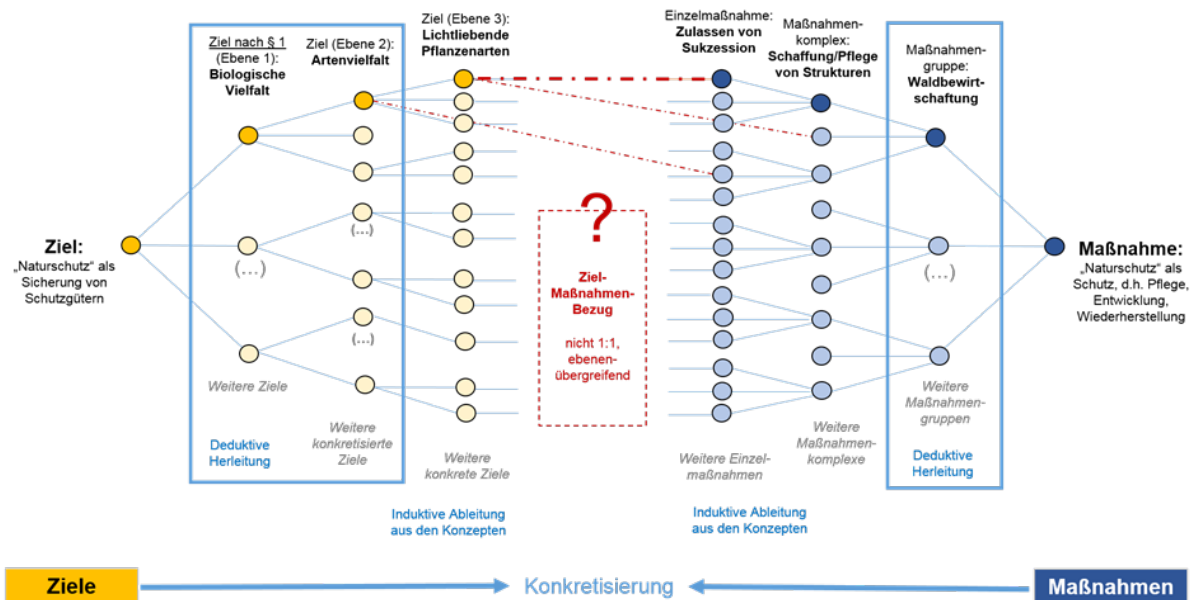


Abb. 8: Maßnahmen- und Zielstruktur (Ebenen bzw. Konkretisierung) und ihre Anwendung am Beispiel des Ziels „Erhaltung lichtliebender Pflanzenarten“ (dunkel eingefärbter Strang links) und der Maßnahme „Zulassen von Sukzession“ (dunkel eingefärbter Strang rechts); hell eingefärbte Punkte und Vernetzungen symbolisieren weitere Ziele und Maßnahmen sowie deren Ebenen innerhalb des ZMK

Der erste Schritt der Inhaltsanalyse bestand in einer handschriftlichen Bearbeitung der vorliegenden Dokumente, indem nach Textpassagen Ziele und Maßnahmen nach Art, Ebene (Haupt-/Unterkategorie) und Zusammenhang (Ziel-Maßnahmen-Bezug) markiert wurden (Abbildung 9).

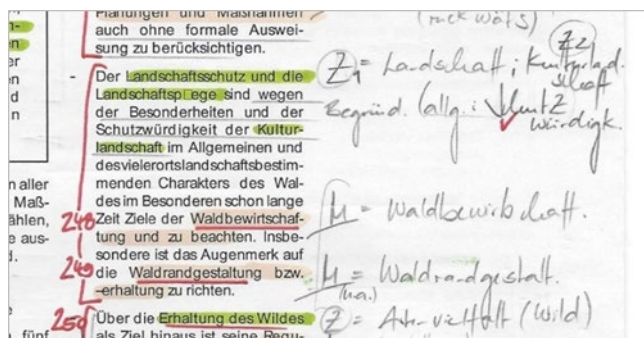


Abb. 9: Beispiel für die Kennzeichnung von Zielen (grün) und Maßnahmen (orange) mit direktem Ziel-Maßnahmen-Bezug im Rahmen der Inhaltsanalyse (hier: RiBeS 2012); dargestellt werden Ziele und Maßnahmen unterschiedlicher Ebenen: „Landschaftsschutz/Landschaftspflege“ = Zielebene 2; „Kulturlandschaft“ = Zielebene 3; „Waldbewirtschaftung“ = Maßnahmenkomplex; „Waldrandgestaltung“ = Einzelmaßnahme

Die Ergebnisse wurden in einem zweiten Schritt in einer Access-Datenbank dokumentiert (siehe Abbildung 9: Notiz der Datensätze 248-205). Mithilfe zweier Dachkonzepte (LÖWE 2013, RiBeS 2012) wurde ein Testlauf zur Überprüfung der gebildeten Kategorien und zur Praktikabilität der Datenerfassung durchgeführt.

Der Testlauf zeigte, dass naturschutzfachliche Ziele und Maßnahmen nicht immer problemlos voneinander zu unterscheiden waren – insbesondere, wenn die

Textausführungen knappgehalten sind. Demzufolge wurden bei der Auswertung der Konzepte Darstellungen konsequent dann als Ziele eingeordnet, wenn ein direkter Bezug zu den Zielen des § 1 BNatSchG hergestellt werden konnte. Manche Darstellungen wurden jedoch gleichzeitig auch als Maßnahmen erfasst (Ziel = Maßnahme), wie die folgenden Beispiele zeigen sollen:

- Der „Schutz natürlicher Waldgesellschaften“ ist wegen des direkten Bezugs zum § 1 BNatSchG ein Ziel (Sicherung der biologischen Vielfalt ... Biotopvielfalt). Gleichzeitig kann die Formulierung aber auch als allgemein gehaltene Maßnahme (Pflege von natürlichen Waldgesellschaften unter Vermeidung verändernder Einflüsse) verstanden werden. Die Aussage wurde deshalb gleichzeitig als Maßnahme berücksichtigt (Ziel = Maßnahme).
- Die „Erhaltung von seltenen Baumarten“ ist nach § 1 BNatSchG (Sicherung der biologischen Vielfalt ... Artenvielfalt) ebenfalls ein Ziel. Gleichzeitig stellt die „Erhaltung seltener Baumarten“ (zum Beispiel durch waldbauliche Pflege) aber auch eine allgemein gehaltene Maßnahme dar (Ziel = Maßnahme, siehe oben). Mit der (ähnlich lautenden) „Erhaltung von Habitatbäumen“ ergibt sich kein direkter Bezug zum § 1 BNatSchG; diese Formulierung wurde deshalb ausschließlich als Maßnahme erfasst.

Die quantitative Auswertung der Ziele und Maßnahmen erfolgte mit Hilfe des Statistikprogramms SAS und über Datenbankabfragen im Programm MS Access. Bei der Auswertung standen zum einen die Bedeutung der Ziele und Maßnahmen der drei Konkretisierungsebenen im Fokus. Zum anderen wurde analysiert, wie konsistent Ziele und Maßnahmen dargestellt werden. In diesem Zusammenhang wurden folgende Grundannahmen getroffen:

- Die Bedeutung von Zielen als auch von Maßnahmen lässt sich über die Anzahl der Nennungen ableiten. Ziele und Maßnahmen sind umso bedeutsamer für den Landesforstbetrieb, je häufiger sie über alle Abschnitte hinweg genannt werden.
- Die Konsistenz der Ziele ergibt sich aus deren Unterlegung mit Maßnahmen. Ein Ziel ist konsistent, wenn zur Zielerreichung auf wenigstens eine Maßnahme verwiesen wird.
- Die Konsistenz von Maßnahmen wird darüber bestimmt, wie detailliert die Maßnahme beschrieben wird. Eine Maßnahme ist umso konsistenter, desto detaillierter sie beschrieben ist.

Aus den Dachkonzepten wurden entsprechend folgende Zusammenhänge interpretativ erschlossen und nach Textabschnitten in der MS Access-Datenbank erfasst:

- Inhalt und Hierarchieebene des naturschutzfachlichen Ziels nach der Gliederung des ZMK
- die Art des Ziel-Maßnahmen-Bezugs in den Stufen direkt, fehlend, indirekt/vage (vgl. Abbildung 10)
- die mit einem Ziel verknüpfte oder ohne Zielbezug dargestellte Maßnahme nach der Gliederung des ZMK
- der Detailgrad der Maßnahmendarstellung in den Stufen: (1) Maßnahme erwähnt, (2) Maßnahme knapp erläutert, (3) Maßnahme ausführlich dargestellt. Dabei wurden auch die Zwischenstufen 1-2 und 2-3 berücksichtigt.

Beispiele für Ziel-Maßnahmen-Bezüge und die Struktur von Zielen und Maßnahmen

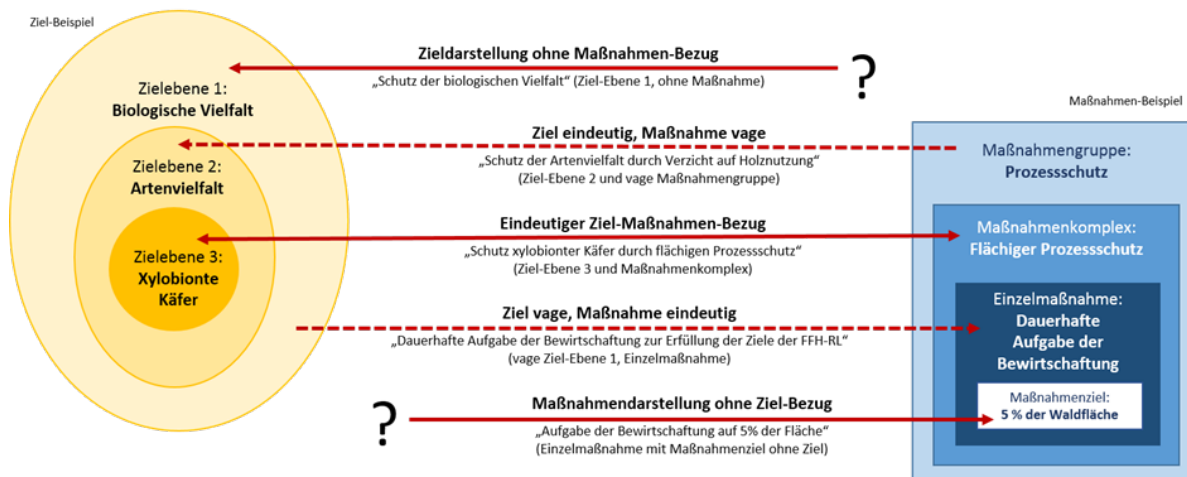


Abb. 10: Beispiele für Ziel-Maßnahmen-Bezüge (direkt, fehlend, indirekt/vage); gelb werden verschiedene Zielebenen, blau die verschiedenen Maßnahmenebenen dargestellt; die Pfeile zeigen beispielhaft die möglichen Bezüge zwischen Zielen und Maßnahmen unterschiedlicher Ebenen auf.

In einem anschließenden Schritt wurden die Detailgrade der Maßnahmendarstellungen an mehreren Stellen eines Konzeptes oder in mehreren gleichzeitig gültigen Konzepten miteinander abgeglichen und zu einer Gesamtbewertung zusammengeführt. Nachdem alle Dokumente bearbeitet worden waren, wurden die Detailgrade zwischen den Ländern erneut abgeglichen, um die Vergleichbarkeit weiter zu verbessern. Mit diesem zweistufigen Verfahren konnten Inkonsistenzen im zeitlichen Verlauf des Bewertungsprozesses minimiert werden. Für die Ergebnisdarstellung wurden die Detailgrade der Einzelmaßnahmen über die Bildung von Mittelwerten für die Maßnahmenkomplexe zusammengefasst, während diese wiederum auf der Ebene der Maßnahmengruppen aggregiert wurden. Damit lassen sich Detailgrade ebenenübergreifend aufzeigen.

4.2.3 Analyse der Erfolgskontrolle im Waldnaturschutz

Die Analyse zur Umsetzung der naturschutzrelevanten Erfolgskontrolle erfolgte für die fünf ausgewählten Bundesländer. Als Erfolgskontrolle werden regelmäßig Verfahren der Datenerhebung, Datenanalyse und Bewertung verstanden (vergleiche unter anderem Stöhr 1989, Plachter 1991, Dröschmeister 1996 in Bürger und Dröschmeister 2001). In Abgrenzung dazu wird als naturschutzfachliches „Monitoring“ ein „wiederholt durchgeführtes Untersuchungsprogramm“ bezeichnet, „das den Grad der Übereinstimmung mit einem vorher festgelegten Standard oder das Maß der Abweichung von einer erwarteten Norm ermittelt“ (Hellawell (1991) in Bürger und Dröschmeister 2001). Entsprechend lässt sich das Monitoring als Bestandteil der Erfolgskontrolle verstehen.

Insbesondere für den Schritt der Bewertung sind konkrete Zielgrößen (Indikatoren) notwendig, anhand derer sich Erfolge ableiten lassen. Vor diesem Hintergrund wurden zunächst die quantifizierten Maßnahmen betrachtet. Diese konkret gefassten „Maßnahmenziele“ (zum Beispiel „Erhaltung von fünf Habitatbäumen je Hektar“, „Vorhalten von 10 % unbewirtschafteter Fläche“) wurden bereits bei der Detailgradbewertung der

Maßnahmen im Zusammenhang mit der Ziel-Maßnahmen-Analyse besonders berücksichtigt. Ergänzend dazu erfolgte eine separate Zusammenstellung konkreter betrieblicher Vorgaben. Dabei wurden neben den Dachkonzepten auch die aktuellen Sustainability Balanced Scorecards (SBSC) der Länder Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein mitberücksichtigt (vgl. ForstBW 2015a, SHLF 2015a). Diese stellen im Rahmen des betrieblichen Nachhaltigkeitsmanagements ebenfalls übergreifend ökologische Ziele und Maßnahmen dar.

Anschließend wurden forstübliche Inventur- und Planungsverfahren in den Dachkonzepten erfasst und der Umfang ihrer Darstellung als Instrument der Erfolgskontrolle in den Stufen erwähnt (+) bzw. erläutert (++) bewertet. Ergänzend wurden die Anweisungen zur Forsteinrichtung analysiert, um qualitative Aussagen zu naturschutzrelevanten Erhebungs- und Bewertungsverfahren im Rahmen der Forsteinrichtung treffen zu können. Dabei bestanden zum Zeitpunkt der Recherche Anweisungen zur Forsteinrichtung für vier der fünf Länder, da die Forsteinrichtung in Schleswig-Holstein auf der Grundlage der niedersächsischen Anweisung realisiert wird.

Unter Einbeziehung der vorhandenen Unterkonzepte wurden abschließend die einzelnen Verfahren der Erfolgskontrolle zur Erhebung (Erfassung, Dokumentation), Analyse und Bewertung in Bezug auf den ZMK untersucht.

Während die Darstellungen zu Erfolgskontrolle und Monitoring in den Dachkonzepten beim Lesen der Texte systematisch markiert und anschließend erfasst wurden, wurden Hinweise in den Unterkonzepten und den Forsteinrichtungsanweisungen mit Hilfe einer Stichwortsuche ermittelt. Im Zuge dieser Analyse wurden folgende Suchbegriffe verwendet: Erfolg*, Monitor*, Erfass*, Dokument*, Analys*, Bewert*, Evalu*, Kontroll*, Bilanz*, Invent*, Kartier* und Gutacht*.

Für die Untersuchung der Erfolgskontrolle in der Vergangenheit wurden aus Gründen der Verfügbarkeit ausschließlich die vorhandenen Dachkonzepte genutzt. Darüber hinaus konnten mit der baden-württembergischen und hessischen Anweisung von jeweils 1985 zwei ältere Forsteinrichtungsanweisungen recherchiert und exemplarisch ausgewertet werden.

4.2.4 Ableitung naturschutzrelevanter Erfolge

Die Ableitung von Ergebnissen im Bereich Waldnaturschutz beschränkte sich ebenfalls auf die ausgewählten fünf Landesforstbetriebe. Als Datengrundlage dienten die in allen Ländern vorhandenen Geschäfts- bzw. Jahresberichte (weitere Bezeichnungen: „Nachhaltigkeitsbericht“ in Hessen, „Tätigkeitsbericht“ und „Wirtschaftsbericht“ in Brandenburg) seit 1980. Diese wurden vornehmlich durch Bibliotheks- und Internetrecherchen bis zum 24. März 2016 zusammengetragen. Die im Zeitraum von 1990 bis 2014 veröffentlichten Berichte wurden für eine qualitative Inhaltsanalyse aufbereitet.

Bis zur Gründung der Landesforstbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR) in den 2000er-Jahren wurden die Berichte der jeweiligen Landesforstverwaltungen verwendet. Diese enthalten in der Regel neben den Ergebnissen für den Landeswald auch Informationen zum Gesamtwald. Für die Analyse der naturschutzrelevanten Entwicklungen wurden jedoch nur Daten zum Landeswald berücksichtigt. Auch nach Gründung der Landesforstbetriebe und Anstalten ö. R. wurden zum Teil noch Wald- beziehungsweise Forstberichte durch Ministerien veröffentlicht. Die für den Landeswald relevanten Ergebnisse wurden in die Untersuchung einbezogen, wenn im jeweiligen Zeitraum keine

gesonderte Berichterstattung für den Landeswaldbetrieb erfolgt war (insbesondere Schleswig-Holstein 1997-2006, Brandenburg 2004/05, 2008-2010). Ergänzend zu den Berichten für die Jahre 1990 bis 2014 wurden darüber hinaus einzelne Jahresberichte der 1980er-Jahre aus Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg herangezogen.

Neben den regelmäßigen Jahresberichten existieren für einige Länder weitere Berichte mit einem Naturschutzbezug für den Landeswald. Um eine Vergleichbarkeit zwischen den Ländern zu gewährleisten, wurden diese zwar nicht in die inhaltliche Analyse einbezogen, jedoch nachrichtlich erfasst (Gesamtliste siehe Anhang 2). Veröffentlichte Berichte zum bundesweiten Umweltmonitoring (Waldzustands- und Bodenzustandserhebungen) blieben unberücksichtigt.

Die in den Jahresberichten der Landesforstbetriebe dargestellten naturschutzrelevanten Ergebnisse wurden in den ZMK eingeordnet und in der Access-Datenbank erfasst. Dabei wurde auch vermerkt, ob es sich um quantifizierte Einzelergebnisse bzw. Zeitreihen oder um die Darstellung allgemeiner Entwicklungen handelte. Auf dieser Grundlage konnte die Entwicklung des Berichtsumfangs bestimmt werden. Darüber hinaus wurden die wesentlichen Maßnahmen aus den Dachkonzepten mit entsprechenden Ergebnissen in den Jahresberichten verglichen und damit der Deckungsgrad von Maßnahmenbeschreibung und Erfolgsdarstellung festgestellt. Der aktuelle Sachstand zum Deckungsgrad wurde anhand der Berichte für die Jahre 2010 bis 2014 abgeleitet. Für die Analyse des Vergleichszeitraums 1990 bis 1999 wurden landesspezifisch jeweils die fünf Jahresberichte untersucht, die zeitlich auf die Veröffentlichung des maßgebenden Dachkonzeptes folgten. Eine Übereinstimmung zwischen Maßnahmenbeschreibung und Ergebnisdarstellung wurde dann registriert, wenn sich in mindestens zwei der fünf Jahresberichte ein Ergebnis zur wesentlichen Maßnahme finden ließ. Eine Maßnahme galt als „wesentlich“, wenn sie bei der Konzeptanalyse mit einem Detailgrad von mindestens 2 („knapp erläutert“) bewertet worden war. Zusätzlich wurden Ergebnisdarstellungen (Einzelergebnisse, Zeitreihen oder allgemeine Entwicklungen) auch ohne Bezug auf eine wesentliche Maßnahme registriert, wenn sie mehrheitlich, das heißt in mehr als zwei der fünf Berichte, zu finden waren.

Neben den quantitativen Analysen ermöglichte die systematische Erfassung der Ergebnisse auch eine qualitative Auswertung der naturschutzrelevanten Erfolge in den untersuchten Landeswäldern. Dabei wurden vorrangig die beschriebenen Entwicklungen (Zeitreihen) nach Maßnahmenkomplexen ausgewertet.

Während die Darstellungen in den Jahresberichten auf landesspezifischen Datengrundlagen und Messverfahren beruhen, ist durch die Bundeswaldinventur eine direkte Vergleichbarkeit zwischen den Landesforstbetrieben gegeben. Vor diesem Hintergrund wurde die exemplarische Ergebnisdarstellung durch einen systematischen Vergleich der Veränderungen naturschutzrelevanter Parameter zwischen der BWI II (2002) und der BWI III (2012) ergänzt. Hierfür wurde die BWI-Ergebnisdatenbank des Thünen-Instituts (<https://bwi.info>) genutzt. Die Veränderungen wurden unter Berücksichtigung der statistischen Signifikanz (5 % Irrtumswahrscheinlichkeit) als zunehmend (+), abnehmend (-) oder gleichbleibend (o) klassifiziert.

4.3 Aktuelle Konzepte für die Bewirtschaftung der Landeswälder

4.3.1 Systematik der Konzepte

Im Rahmen der Dokumentenrecherche fiel ein abweichendes Veröffentlichungsverhalten der Betriebe auf. Während einige Landesforstbetriebe sehr viele Unterlagen über ihre Internetpräsenz zum Download zur Verfügung stellen (zum Beispiel Mecklenburg-Vorpommern, Saarland), lassen sich über die Internetangebote anderer Betriebe nur vereinzelt naturschutzrelevante Dokumente finden (zum Beispiel Niedersachsen, Schleswig-Holstein). Darüber hinaus ergaben die Abfragen, dass seitens der verantwortlichen Betriebe und Ministerien insgesamt ein heterogenes Verständnis hinsichtlich „naturschutzrelevanter Konzepte“ existiert. So wurden neben Konzepten zur Ziel- und Maßnahmendarstellung Unterlagen zu Verfahren der Umsetzung, verschiedene Berichte, aber auch zahlreiche Broschüren der Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung gestellt. Insgesamt gingen über 370 aktuell gültige Dokumente bzw. Hinweise auf relevante Unterlagen ein, die in Vorbereitung auf die inhaltliche Auswertung nach ihrer Relevanz systematisiert wurden.

In allen Ländern verteilt sich die Darstellung naturschutzfachlicher Ziele und Maßnahmen auf mehrere Dokumente. Diese weisen bereits in ihrer Bezeichnung eine große Vielfalt auf. Am häufigsten werden die Begriffe „Anweisung“, „Erlass“, „Grundsätze“, „Konzept/Konzeption“, „Richtlinie“ oder „Strategie“ verwendet. Darüber hinaus existieren oft auch „Handbücher“, „Merkblätter“, „Programme“, „Vereinbarungen“ und zahlreiche „Projekte“.

Die zur Verfügung gestellten Unterlagen – von der Landesstrategie bis zum einzelnen Naturschutzprojekt – dokumentieren das breite Spektrum und die hohe Dynamik naturschutzrelevanten Handelns in den Landeswäldern. Die systematische Erfassung als „Konzept“ erfolgte, wenn es sich um eine intern veröffentlichte oder für die Allgemeinheit zugängliche Darstellung von Zielen oder Maßnahmen handelte und für diese auf eine aktuelle Gültigkeit und Verbindlichkeit für den Landeswald geschlossen werden konnte. Während diese Einordnung im Regelfall für die übergreifend darstellenden „Dachkonzepte“ noch verhältnismäßig gut gelang, waren Veröffentlichung, Gültigkeit und Verbindlichkeit der maßnahmen-spezifischen „Unterkonzepte“ nicht immer eindeutig über deren Bezeichnung, Form oder Inhalt festzustellen.

4.3.1.1 Dachkonzepte aller Bundesländer

In allen Flächenbundesländern liegt aktuell der Schwerpunkt der Dachkonzepte bei der integrativen Waldbewirtschaftung. In der Regel sind diese waldbaulichen Dachkonzepte für die Allgemeinheit zugänglich, allerdings wurden sie in unterschiedlicher Form veröffentlicht („Erlass“, „Verwaltungsvorschrift“, „Richtlinie“, „Leitlinie“, „Grundsätze“, „Konzept“, „Programm“ u. a.). Folglich ist auch ihre Verbindlichkeit für den jeweiligen Betrieb nicht immer eindeutig abzuleiten. Außerdem sind fließende Übergänge zur Öffentlichkeitsarbeit feststellbar (zum Beispiel MLR 1992 beziehungsweise 1993). Bei telefonischen Rückfragen zu den Unterlagen zeigte sich, dass selbst in den Ländern vereinzelt Unklarheit darüber besteht, welche Unterlagen als verbindliche Konzepte gelten bzw. mehr der Öffentlichkeitsarbeit dienen und welche Unterlagen als „interne“ Dokumente zu behandeln sind.

Häufiger finden sich zwei waldbaulich relevante Dachkonzepte, wobei es sich bei dem zweiten Dokument in der Regel um eine Konkretisierung oder eine Aktualisierung handelt.

Neben öffentlich zugänglichen Regelwerken gibt es häufig ergänzende interne Betriebsanweisungen oder Dienstordnungen. Die ältesten noch gültigen Dachkonzepte mit dem Schwerpunkt integrative Waldbewirtschaftung stammen aus den Jahren 1991 (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen), 1992 beziehungsweise 1993 (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz) und 1995 (Mecklenburg-Vorpommern). Dabei sind zwischenzeitlich für Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern ergänzende aktuelle Regelwerke entwickelt worden, während in Nordrhein-Westfalen zum Recherchezeitpunkt an einem neuen Waldbaukonzept („Staatswaldrichtlinie“) gearbeitet wurde.

In allen Waldbewirtschaftungskonzepten werden auch explizit naturschutzfachliche Handlungsfelder aufgeführt. Oftmals wird in einzelnen Abschnitten insbesondere auf den Schutz besonderer Arten und Biotope, die Erhaltung von Alt-/Biotopbäumen und Totholz sowie die Pflege von Waldrändern eingegangen. Mitunter finden sich ebenso Hinweise zur Einrichtung oder Berücksichtigung von Schutzgebieten. Einige Waldbaukonzepte enthalten auch gesonderte Kapitel zum Naturschutz im Wald. Insbesondere die saarländische Waldbaurichtlinie (WBRL) beinhaltet mit der integrierten „Biodiversitätsrichtlinie“ (BRL) einen sehr umfangreichen Teil zum Waldnaturschutz.

Betriebliche Dachkonzepte (übergreifende Regelwerke)
mit waldbaulichem und naturschutzfachlichem Schwerpunkt

	"Waldbaukonzepte"	"Naturschutzkonzepte"
BW	Konzept "Naturnahe Waldwirtschaft" (1992) bzw. "Wald, Ökologie und Naturschutz - Ökologieprogramm" (1993)	"Gesamtkonzeption Waldnaturschutz" (2013/2015)
BY	"Waldbaugrundsätze der BaySF" (2005)	"Naturschutzkonzept der BaySF" (2009) mit "Naturschutzkonzepten" der einzelnen Forstbetriebe (lfd., in Bearbeitung)
BB	"Grüner Ordner" (2004) mit Aktualisierung der "Ziele und Grundsätze der ökologischen Waldbewirtschaftung" (intern, BA 2011)	"Waldnaturschutzkonzept, Teil A" (intern, BA 2012)
HE	"Richtlinie Waldbewirtschaftung (RiBeS)" (2012) "Waldbaufibel" (2008)	"Naturschutzleitlinie Hessen-Forst" (2011) mit "Geschäftsanweisung Naturschutz" (intern, 2015) und "Waldnaturschutzkonzepten" der einzelnen Forstämter (intern, in Bearbeitung)
MV	"Ziele und Grundsätze einer naturnahen Forstwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern" (A1, 1995) und "Richtlinien zur Umsetzung von Zielen und Grundsätzen einer naturnahen Forstwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern" (A2, 2002)	
NI	"LÖWE-Programm" (1991) mit Erlass 'Langfristige, ökologische Waldentwicklung in den Niedersächsischen Landesforsten' (2013)	
NRW	"Waldwirtschaft 2000" (1991); neue "Staatswaldrichtlinie" in Bearbeitung	
RP	"Ziele und Grundsätze einer ökologischen Waldentwicklung in Rheinland-Pfalz" (1993)	"Biodiversität im Wald - Ziele und Grundsätze zum Erhalt der Biodiversität im Wald; Fachbeitrag Landesforsten Rheinland-Pfalz" (2010) als "Biodiversitätsstrategie" in Überarbeitung
SL	"Richtlinie für die Bewirtschaftung des Staatswaldes im Saarland (WBRL)" (mit BRL, 2008)	"Richtlinie zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität im Staatswald des Saarlandes (BRL)" (Teil der WBRL) "Regionale Biodiversitätsstrategie, Teilbereich Subatlantische Buchenwälder" (2008, in Neu-/ Überarbeitung)
SN	"Verwaltungsvorschrift Waldbaugrundsätze" (unveröff., 1999) in Überarbeitung	"Naturschutzkonzept des Staatsbetriebs Sachsenforst für den sächsischen Landeswald" (in Bearbeitung)
ST	"Leitlinie Wald 2014, Leitlinie zur Erhaltung und weiteren nachhaltigen Entwicklung des Waldes im Land Sachsen-Anhalt" (2014)	"Merkblatt zur Bewirtschaftung des Landeswaldes unter naturschutzfachlichen Aspekten" (in Bearbeitung)
SH	"Rahmenrichtlinie für die Waldbewirtschaftung in den Schleswig-Holsteinischen Landesforsten" (2008) mit "Betriebsanweisung Waldbau (BA Waldbau) der Schleswig-Holsteinischen Landesforsten AöR" (intern, 2011)	
TH	Erlass "Waldbaugrundsätze für den Staatswald Thüringens einschließlich der Behandlungsrichtlinien der Hauptbaumarten" (2004) mit DO Waldbau "Anweisungen zum Waldbau im Staatswald der Landesforstanstalt, Dienstordnung 2.8" (2014)	

Abb. 11: Dachkonzepte (Waldbau- und Naturschutzkonzepte) in den Flächenbundesländern (Länderabkürzungen nach ISO 3166-2, siehe auch Abkürzungsverzeichnis)

Zusätzlich zu den naturschutzrelevanten Bestandteilen der Waldbaukonzepte haben seit 2009 etwa die Hälfte der Länder auch separate Naturschutzkonzepte entwickelt (Abbildung 11). Diese wurden in der Regel für die Allgemeinheit zugänglich veröffentlicht, nur in

selteneren Fällen (Brandenburg, teilweise auch Hessen) handelt es sich um interne Anweisungen. Hinsichtlich der inhaltlichen Schwerpunktsetzung ergibt sich ein deutlich heterogeneres Bild als bei den waldbaulichen Dachkonzepten. Während sich die Waldbaukonzepte länderübergreifend mit den Elementen des naturnahen Waldbaus auseinandersetzen, werden in den einzelnen Naturschutzkonzepten sehr unterschiedliche Aspekte vordergründig dargestellt (zum Beispiel Baden-Württemberg: Ökosystem-/Biotopschutz, Hessen: Artenschutz). Allen Konzepten gemeinsam ist, dass sie umfangreich auf die Sicherung der biologischen Vielfalt eingehen. Eine Besonderheit stellen die regionalisierten Naturschutzkonzepte auf Forstamtsebene in Bayern (aktuell umgesetzt) und Hessen (nach „Naturschutzleitlinie“ geplant) dar.

Ergänzend sei für die Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern auf die Studie „Biologische Vielfalt in den Wäldern Nordostdeutschlands“ aus dem Jahre 2010 hingewiesen. Diese beschreibt umfangreich biodiversitätsrelevante Ziele und Maßnahmen sowie Ergebnisse für die genannte Region, sie wird im Rahmen des Projektes allerdings nicht als verbindliches betriebliches Konzept eingeordnet. Ebenfalls erwähnenswert sind die Darstellungen konkreter ökologischer Ziele und Maßnahmen auf Grundlage von Sustainability Balanced Scorecards insbesondere in den Ländern Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein.

Eine bemerkenswerte Vielfalt weisen die nachgelagerten, konkreter gefassten Unterkonzepte auf. Dabei lassen sich für alle Länder Unterlagen zur Baumartenwahl und Bestandesbehandlung finden. Auch Regelwerke im Zusammenhang mit der Erhaltung von Biotop-/Habitatbäumen und dem Totholz sind weit verbreitet. Auf die Unterkonzepte wird detailliert für die ausgewählten Bundesländer eingegangen.

4.3.1.2 Dach- und Unterkonzepte in den ausgewählten Bundesländern

In der Regel konnten für die ausgewählten Landesforstbetriebe zwei waldbauliche Dachkonzepte klassifiziert werden, wobei das zeitlich nachfolgende Konzept die maßgeblichen Ziele und Maßnahmen konkretisiert (Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) oder aktualisiert (Brandenburg). Der „Grüne Ordner“ Brandenburgs, die hessische „Waldbaufibel“ sowie die interne „BA Waldbau“ der Schleswig-Holsteinischen Landesforsten gehen neben der Darstellung von Zielen und Maßnahmen der Waldbewirtschaftung auch ausführlich auf die Behandlung der Baumarten/Bestandestypen ein. Sie wurden dementsprechend auch als Unterkonzepte im Maßnahmenbereich „Baumartenwahl, Bestandesbehandlung“ einbezogen.

Ein recht heterogenes Bild ergibt sich bei den vorliegenden naturschutzrelevanten Dachkonzepten von ForstBW, Hessen-Forst und dem Landesbetrieb Forst Brandenburg. Die Niedersächsischen und die Schleswig-Holsteinischen Landesforsten besitzen keine separaten Dachkonzepte für den Naturschutz. In Hessen besteht neben der öffentlich zugänglichen Naturschutzleitlinie zudem eine interne Betriebsanweisung zur Konkretisierung der Regelungen. Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein stellen zusätzlich übergreifend ökologische Ziele und Maßnahmen in ihren SBSC dar.

Die Unterkonzepte der Länder wurden auf der Grundlage des ZMK nach den vier Maßnahmengruppen (1) ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung, (2) Waldbewirtschaftung unter Auflagen, (3) Prozessschutz und (4) objektbezogener Schutz zusammengestellt. Dabei wurde für die Systematisierung der Konzepte eine weitere Untergliederung innerhalb der Gruppe 1 (Baumartenwahl-/pflege, Waldschutz, Ressourcenschutz) und Gruppe 4

(Biotope, Arten, Genressourcen) vorgenommen. Die Unterkonzepte, die durch mehrfache Abfragen recherchiert werden konnten, werden im Folgenden kurz vorgestellt. Ergänzend gibt Abbildung 12 einen grundsätzlichen Überblick.

Betrieblich relevante Dachkonzepte (übergreifende Regelwerke) und recherchierte* Unterkonzepte		Jahr der Veröff.	
		+ intern + aktuelle Be-/ Überarbeitung	
Legende Dachkonzept	Dachkonzept mit Schwerpunkt "Waldbewirtschaftung"	Dachkonzept mit Schwerpunkt "Naturschutz"	
Legende Unterkonzept	BA-Wahl, Bestandspflege	Waldschutz	Ressourcenschutz
	Waldbewirtschaftung unter Auflagen	Prozessschutz	Biotopschutz
		Artenschutz	Genressourcenschutz
BW	Konzept "Naturnahe Waldwirtschaft" (1992) bzw. "Ökologieprogramm" (1993)	"Gesamtkonzeption Waldnaturschutz" (2013/2015) und "Sustainability Balanced Scorecard" mit ökologischen Zielen	
	2014	2003	2014
		2015 +	2008 +
			2007, 2014
BB	"Grüner Ordner" (2004) mit Aktualisierung der "Ziele und Grundsätze" (intern, 2011)	BA "Waldnaturschutzkonzept, Teil A" (intern, 2012)	
	2004, 2006		
			2014 +
HE	"Richtlinie Waldbewirtschaftung (RiBeS)" (2012) und "Waldaufzucht" (2008)	"Naturschutzleitlinie Hessen-Forst" (2011) mit "GA Naturschutz" (intern, 2015) und "Waldnaturschutzkonzepte" einzelner Forstämter	
	2008		2013
		2010, 2013 +	2009 u.a.
			2011
NI	"LÖWE-Programm" (1991) mit Erlass (2013)		
	2004 +	2014 +	
			2013 +
		2010 +	
			2011, 2012
SH	"Rahmenrichtlinie für die Waldbewirtschaftung" (2008) mit "BA Waldbau" (intern, 2011)	"Sustainability Balanced Scorecard" mit ökologischen Zielen (2011)	
			2008, 2010
		2008, 2014 +	
			2013
			2011

*vorliegendes Material nach wiederholten Abfragen

Abb. 12: Dachkonzepte und bestehende Unterkonzepte in den ausgewählten Bundesländern (Stand: April 2016, ohne Anspruch auf Vollständigkeit); Kennzeichnung der Unterkonzepte über das Jahr der Veröffentlichung bzw. durch ein orangefarbenes + (interne Betriebsanweisungen, Merkblätter) beziehungsweise ein blaues + (Be-/Überarbeitung)

Unterkonzepte zur Baumartenwahl und Bestandesbehandlung sind für alle Bundesländer zu finden. Die öffentliche Zugänglichkeit und formelle Ausgestaltung variiert dabei.

Zum Waldschutz standen zwei Unterkonzepte zur Verfügung, die im Zusammenhang mit dem Wildmanagement stehen (Schleswig-Holstein und Brandenburg: interne Betriebsanweisung zur Jagd). In Niedersachsen wurde die Anweisung zum Zeitpunkt der Abfrage überarbeitet. Es ist davon auszugehen, dass es in allen Ländern Konzepte zum Wildmanagement gibt, diese jedoch nicht immer zur Verfügung gestellt wurden, da kein expliziter Naturschutzbezug herzustellen war. Die Zuständigkeit für die landesweite Planung und Überwachung des Waldschutzes – im engeren Sinne als „Pflanzenschutz“ – liegt in der Regel bei den Versuchs-/Forschungsanstalten. Dies erklärt vielleicht, dass nur von Niedersachsen einschlägige Unterlagen in Form eines Erlasses bereitgestellt wurden.

Konzeptionelle Vorgaben zum Ressourcenschutz/Technikeinsatz lagen für alle ausgewählten Bundesländer vor. Dabei handelt es sich um Konzepte zum Schutz des Bodens, das heißt insbesondere um Regelungen zur Feinerschließung, zum Wegebau und zu Verfahren und Technik der Holzernte. Mit Ausnahme der Feinerschließungsrichtlinie in Baden-Württemberg sind diese als interne Regelwerke veröffentlicht worden.

Unterkonzepte mit naturschutzfachlichen Auflagen für die Waldbewirtschaftung bestehen insbesondere in Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Sie regeln ganzheitlich (Schleswig-Holstein) oder spezifisch (Niedersachsen) die Waldbewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten. Das Fehlen separater umfassender Konzepte zur Bewirtschaftung in Schutzgebieten wird maßgeblich auf die obligatorische Bindung an Gesetze, Verordnungen sowie Pflege- und Entwicklungspläne zurückgeführt, die die Waldbewirtschaftung einzelfallweise bestimmen. Baden-Württemberg verweist in diesem Zusammenhang auch auf seine „Richtlinie landesweiter Waldentwicklungstypen“, in der Aspekte von Natura 2000 berücksichtigt werden. Analog finden sich Hinweise zur Berücksichtigung von FFH-Arten und -Lebensräumen auch in allen aktuellen Dachkonzepten sowie in anderen Unterkonzepten wie zum Beispiel den hessischen „Artenhilfskonzepten“. Konzepte zur Bewirtschaftung von Schutzwald bzw. zur besonderen Berücksichtigung der Schutzfunktionen wurden durch die befragten Länder nicht zur Verfügung gestellt.

Maßnahmen des Prozessschutzes werden in fast allen Ländern über Unterkonzepte geregelt. Dabei handelt es sich einerseits um Unterlagen zum Erhalt von Habitat-/Biotopbäumen sowie Totholz, zum anderen um Regelungen zum großflächigen Prozessschutz, wobei diese sich überwiegend auf Naturwälder (auch „Naturwaldreservate“ bzw. „Bannwälder“) beziehen. Die „Waldschutzgebietskonzeption“ in Baden-Württemberg mit Regelungen zum nicht bewirtschafteten Bannwald wird gegenwärtig überarbeitet. Ein formelles Unterkonzept zur Ausweisung von Habitat-/Biotopbäumen im Landeswald Brandenburg lag nicht vor; gleichwohl wird in anderen Konzepten auf die Ausweisung entsprechender Bäume im Rahmen des „Methusalem“-Projektes verwiesen.

Unterkonzepte für den Schutz spezieller Biotope liegen in vielfältiger Form vor – als Betriebsanweisung, Merkblatt bzw. (geplante) Praxishilfe – oder im Zusammenhang mit größeren Projekten der Länder. Ein umfassendes Regelwerk zur Bewirtschaftung von besonderen Biotopen wird aktuell in Baden-Württemberg in Form einer Praxishilfe („Bewirtschaftung und Pflege von Biotopen nach Waldbiotopkartierung und FFH-Lebensraumtypen“) erarbeitet. Bemerkenswert ist die Fokussierung auf den Moorschutz. Entsprechende Unterlagen finden sich in Brandenburg, Niedersachsen und – aktuell in Bearbeitung – in Baden-Württemberg. Die Schleswig-Holsteinischen Landesforsten beteiligen sich zudem an einem Großprojekt zur Biotopvernetzung.

Der spezielle Artenschutz wird in Hessen mit den „Artenhilfskonzepten“ insbesondere für eine Vielzahl von FFH-relevanten Arten aufgegriffen. Auch in Baden-Württemberg bestehen aktuell mit dem „Aktionsplan Auerhuhn“ und einer Praxishilfe zum Schutz des Grünen Besenmooses Konzepte zum Schutz spezieller Arten. In Schleswig-Holstein sind im Rahmen eines Projektes „Handlungsempfehlungen“ zum Schutz des Schwarzstorches zu finden; in Niedersachsen ließen sich spezielle Merkblätter zum Vogelschutz, Ameisenschutz und Fledermausschutz recherchieren.

Die Unterkonzepte zum Schutz spezieller Genressourcen beziehen sich in den ausgewählten Bundesländern ausschließlich auf die Erhaltung und Nutzung forstlicher Genressourcen. Sie wurden in der Regel durch die jeweils zuständigen forstlichen Ressort-Forschungsinstitutionen veröffentlicht. Für Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein wird der Genressourcenschutz landesweit durch die NW-FVA auf der Grundlage des Programms zur „Erhaltung und nachhaltigen Nutzung forstlicher Genressourcen in den Trägerländern der Nordwestdeutschen Forstlichen Versuchsanstalt“ koordiniert. Ein analoges Konzept wird durch den Landesbetrieb Forst

Brandenburg/Landeskompetenzzentrum Forst verfolgt und durch eine interne Betriebsanweisung ergänzt.

4.3.2 Naturschutzfachliche Inhalte der Konzepte – Aktuelle Ziele und Maßnahmen

Im Folgenden wird auf die aktuellen Ziele und Maßnahmen der Landesforstbetriebe eingegangen. Insgesamt wurden 27 Dachkonzepte analysiert. Da für den Landeswald in Sachsen kein öffentlich zugängliches Dachkonzept zur Verfügung stand, beschränkte sich die inhaltliche Auswertung auf zwölf Flächenbundesländer.

4.3.2.1 Aktuelle Ziele im Landeswald der Flächenbundesländer

Die Sicherung der biologischen Vielfalt wird von den Landesforstbetrieben aktuell als prioritäres naturschutzfachliches Ziel nach § 1 BNatSchG verfolgt (Abbildung 13).

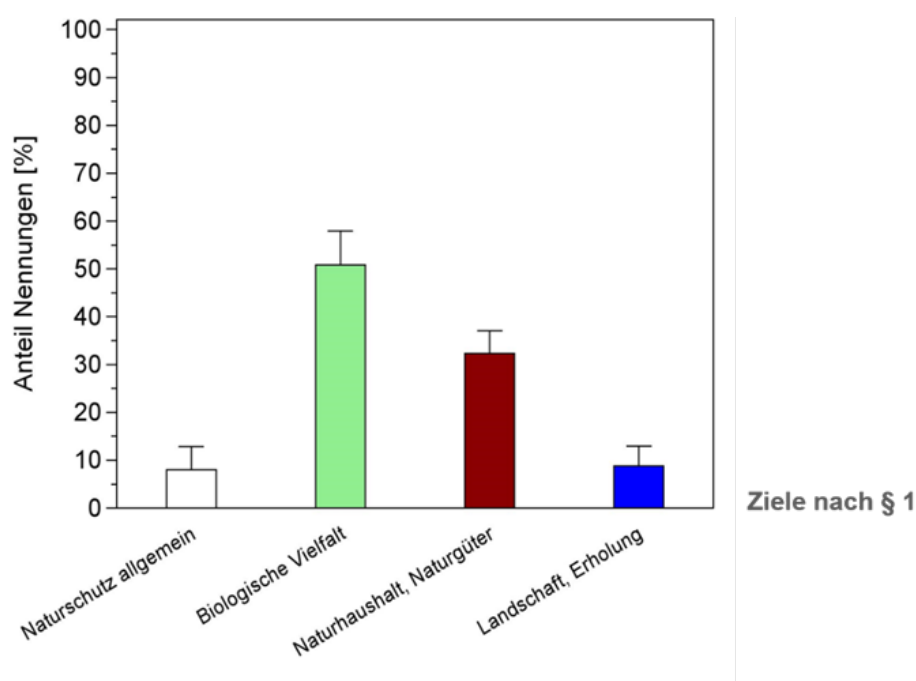


Abb. 13: Aktuelle Bedeutung der naturschutzfachlichen Ziele nach § 1 BNatSchG (Zielebene 1) ausgedrückt als mittlerer Anteil der Nennungen (n = 493); der dargestellte Fehlerbalken umfasst die obere Hälfte des 95 %-Konfidenzintervalls

Etwa die Hälfte der erfassten Nennungen bezieht sich auf den Schutz der biologischen Vielfalt. Eine erheblich geringere Bedeutung wird dagegen dem Schutz der Landschaft einschließlich der Erholung beigemessen. Dieses Ziel macht nur etwa zehn Prozent der gesamten Nennungen aus. Die Sicherung des Naturhaushaltes und der Naturgüter nimmt als Ziel eine mittlere Bedeutung bei der Bewirtschaftung des Landeswaldes ein.

Die Ziele nach § 1 BNatSchG werden durch die Landesforstbetriebe weiter konkretisiert (Abbildung 14). Vor allem die Sicherung der Arten-, Biotop- und Ökosystemvielfalt werden als häufigste konkretere Ziele genannt. Die Sicherung der genetischen Vielfalt findet hingegen kaum Erwähnung. Innerhalb des dritten Zielkomplexes des § 1 BNatSchG (Landschaft, Erholung) wird der Sicherung des Erholungswertes eine wesentlich höhere Bedeutung beigemessen als den landschaftsbezogenen Zielen. Die Sicherung der Naturgüter hat im Landeswald eine etwas höhere Relevanz als die Sicherung des

Naturhaushaltes.

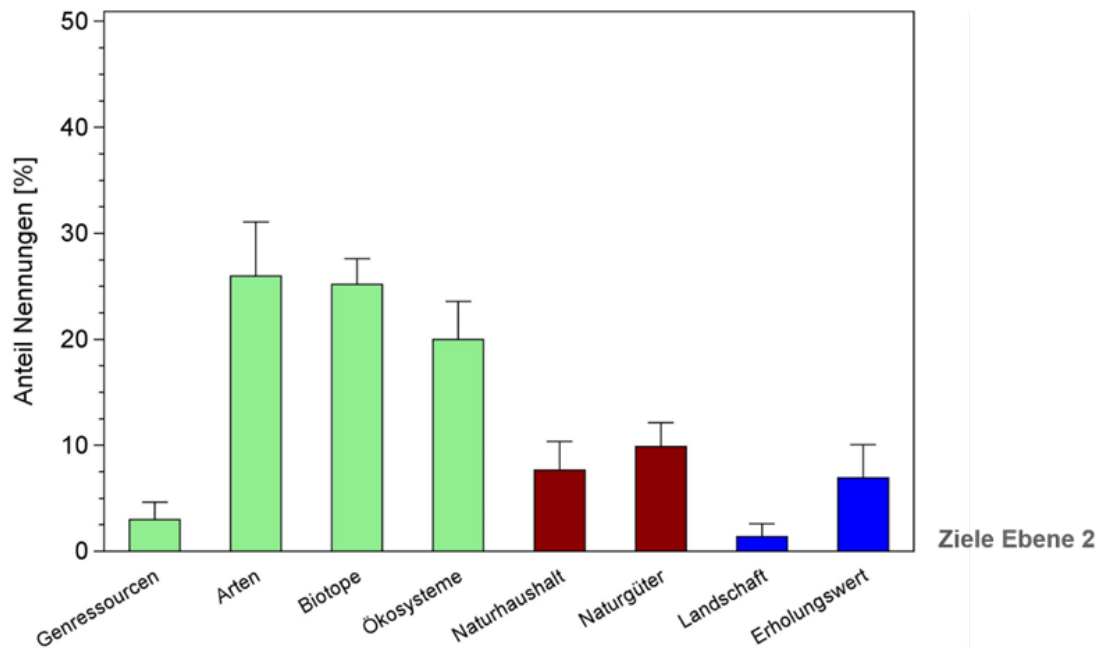


Abb. 14: Zielkonkretisierung: Aktuelle Bedeutung von Zielen der Zielebene 2 als mittlerer Anteil der Nennungen (n = 607); der dargestellte Fehlerbalken umfasst die obere Hälfte des 95 %-Konfidenzintervalls

Analog zu den zuvor aufgezeigten Verteilungen entfallen auch auf der Zielebene 3 die meisten Nennungen auf die Sicherung der Elemente der biologischen Vielfalt (Abbildung 15). Bestimmte Artengruppen, Biotope oder Ökosysteme (Ökosystem Wald!) werden häufig genannt, während sich Konkretisierungen für Genressourcen kaum finden lassen. Gleichzeitig wird der Bodenschutz als wesentliches und der Klimaschutz als zweitwichtigstes konkretes Ziel im Zusammenhang mit der Sicherung des Naturhaushaltes und der Naturgüter genannt. Der Schutz des Landschaftsbildes rangiert als konkretes Ziel im Bereich Landschaft und Erholung deutlich vor dem Schutz der Kulturlandschaft.

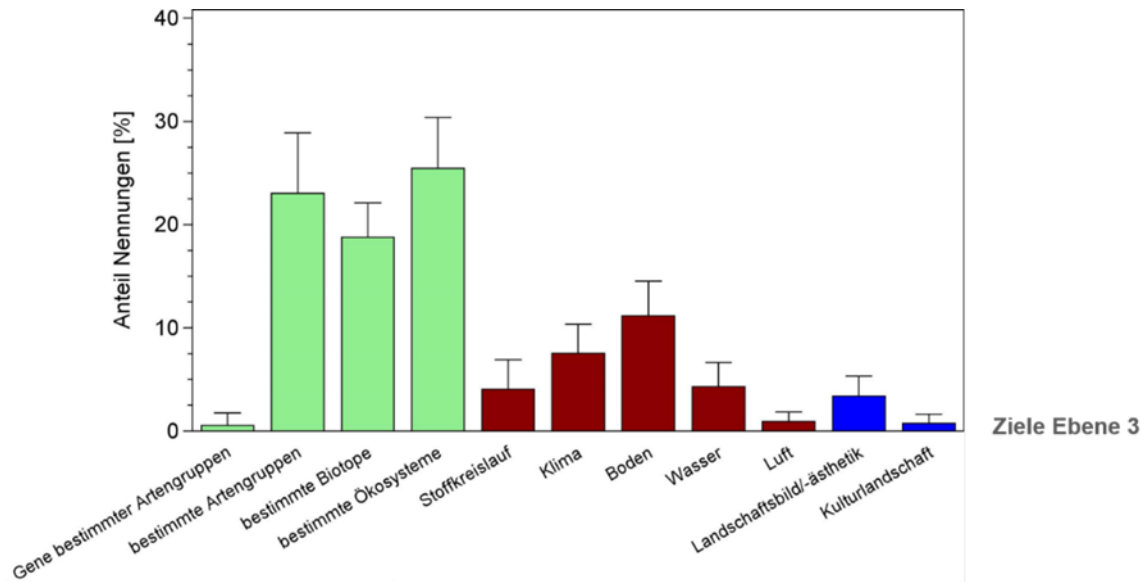


Abb. 15: Zielkonkretisierung: Aktuelle Bedeutung von Zielen der Zielebene 3 als mittlerer Anteil der Nennungen (n = 476); der dargestellte Fehlerbalken umfasst die obere Hälfte des 95 %-Konfidenzintervalls

Ein multivariater Ländervergleich mittels einer Hauptkomponentenanalyse (Abbildung 16) zeigt, dass es eine Gruppe von Ländern gibt, in deren Konzepten das Ziel „Biologische Vielfalt“ vergleichsweise stark hervorgehoben wird (Hessen (HE), Baden-Württemberg (BW), Thüringen (TH), Saarland (SL), Niedersachsen (NI), Rheinland-Pfalz (RP)), während vor allem in Schleswig-Holstein (SH) und bedingt in Sachsen-Anhalt (ST) „Landschaft, Erholung“ eine größere Rolle spielen. Mecklenburg-Vorpommern (MV) zeichnet sich durch die Betonung des Ziels „Naturhaushalt, Naturgüter“ aus. Die anderen Länder nehmen entlang der ersten Hauptkomponente eine mittlere Stellung ein.

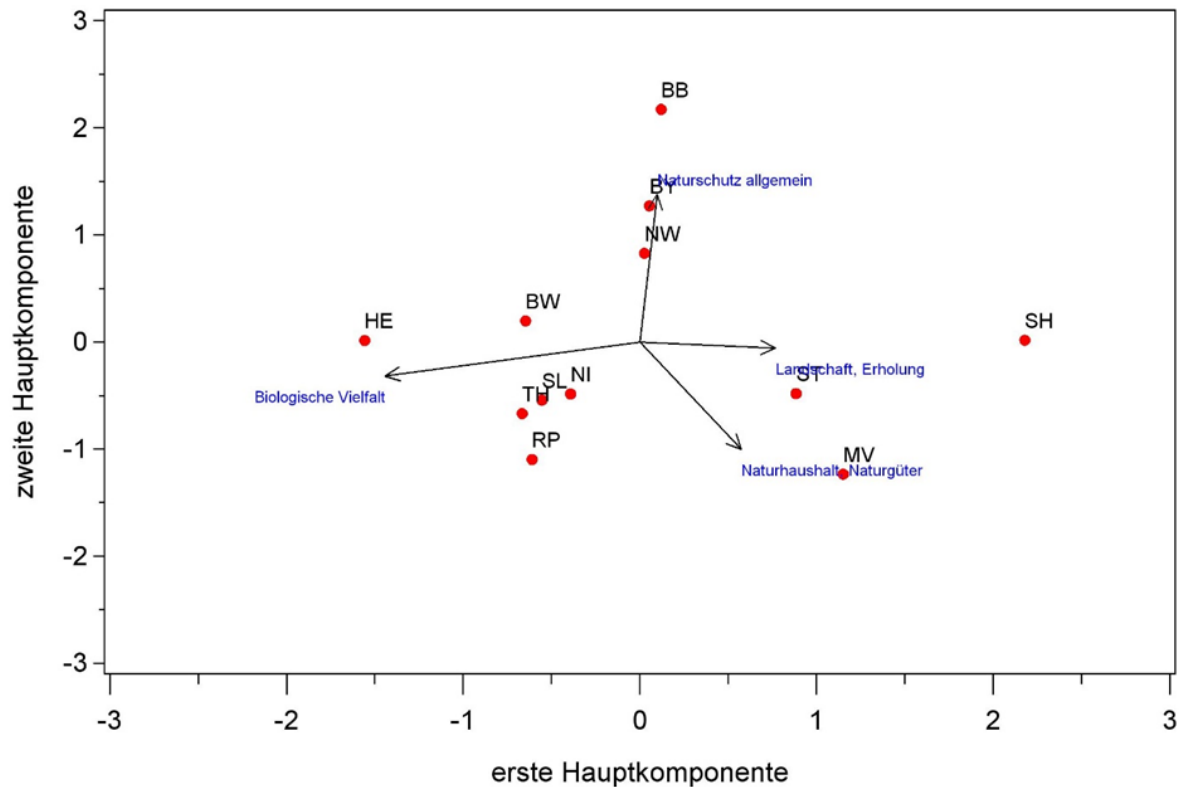


Abb. 16: Ergebnisse einer Hauptkomponentenanalyse (Bi-Plot) für die in den Dachkonzepten der Landesforstbetriebe genannten Ziele nach § 1 BNatSchG. (Länderabkürzungen nach ISO 3166-2, siehe auch Abkürzungsverzeichnis)

Die in den Konzepten dargestellten Ziele werden in allen Landesforstbetrieben meist unmittelbar in einen Bezug zu einer oder mehreren konkreten Einzelmaßnahmen gesetzt. In wenigen Fällen werden allgemeiner gehaltene Maßnahmen (Maßnahmenkomplexe) zur Erreichung der jeweiligen Ziele angeführt. Sie finden sich v. a. im Zusammenhang mit:

- der Sicherung der Landschaft und der Erholung (Zielebene 1),
- der Sicherung der Vielfalt der Genressourcen, der Sicherung des Naturhaushaltes und der Sicherung des Erholungswertes (Zielebene 2),
- dem Schutz der genetischen Vielfalt bestimmter Artengruppen, des Klimas und des Wassers (Zielebene 3).

Trotz dieser Einschränkung lässt sich feststellen, dass die dargestellten naturschutzfachlichen Ziele insgesamt konsistent dargestellt werden.

4.3.2.2 Aktuelle Maßnahmen im Landeswald der Flächenbundesländer

Zur Erreichung der naturschutzfachlichen Ziele werden Maßnahmen aus allen vier Gruppen eingesetzt. Am häufigsten aufgeführt werden dabei die Maßnahmen der Waldbewirtschaftung ohne Auflagen, die sehr oft im Zusammenhang mit dem Begriff des „naturnahen Waldbau“ dargestellt werden. Diese Maßnahmen werden in den Konzepten signifikant häufiger genannt als Maßnahmen des objektbezogenen Naturschutzes, Maßnahmen des Prozessschutzes und die Waldbewirtschaftung unter Auflagen (Abbildung 17).

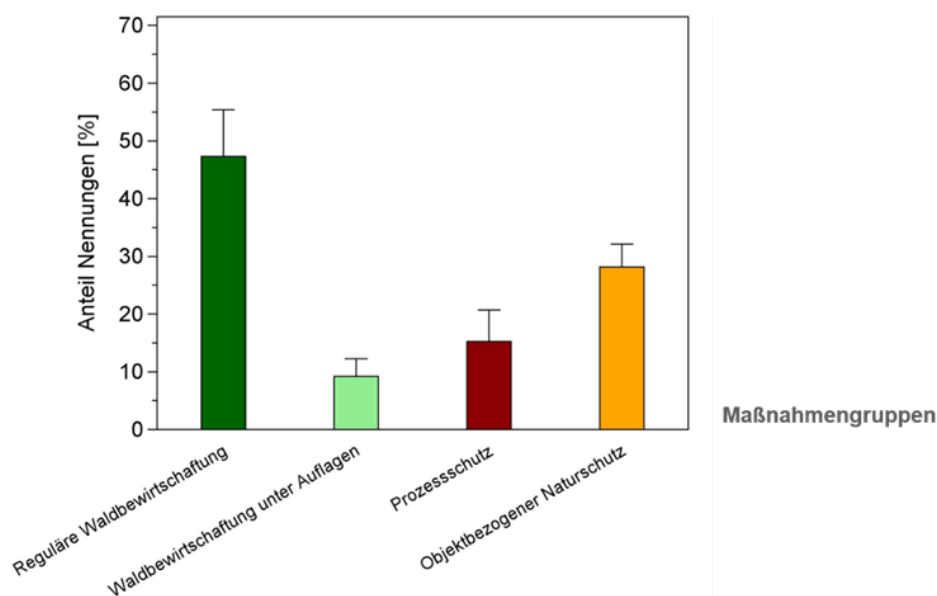


Abb. 17: Die Bedeutung der Maßnahmengruppen nach dem Anteil ihrer Nennungen im Durchschnitt aller Länder (n = 531); der dargestellte Fehlerbalken umfasst die obere Hälfte des 95 %-Konfidenzintervalls

Betrachtet man gleichzeitig, wie ausführlich die Maßnahmen dargestellt werden (Abbildung 18), sind für die Maßnahmen der ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung und für die Maßnahmen des Prozessschutzes die höchsten durchschnittlichen Detailgrade festzustellen. Demgegenüber werden die Maßnahmen des objektbezogenen Schutzes und der Waldbewirtschaftung unter Auflagen im Mittel knapper beschrieben. Gleichwohl sind die Unterschiede zwischen den Maßnahmengruppen eher gering: Für alle Gruppen liegt der durchschnittliche Detailgrad zwischen den Stufen 1 („erwähnt“) und 2 („knapp erläutert“).

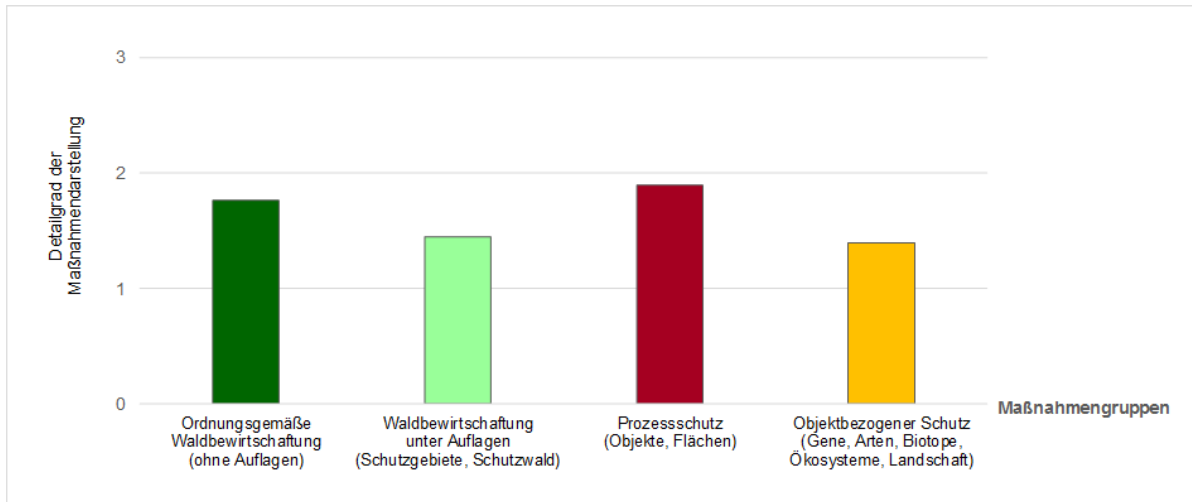


Abb. 18: Detailliertheit der Maßnahmenbeschreibung: Mittlerer Detailgrad der Maßnahmengruppen über alle Länder (Grundlage der Berechnung sind die zu Maßnahmenkomplexen zusammengefassten Einzelmaßnahmen mit ihren jeweiligen mittleren Detailgraden)

Auf der konkreteren Ebene der Maßnahmenkomplexe werden Maßnahmen der Strukturpflege/für das Waldgefüge am häufigsten genannt (Abbildung 19). Bedeutsam für die Landesforstbetriebe sind auch die konkreten Maßnahmen des Biotop- und Artenschutzes. Der Waldbewirtschaftung im Schutzwald (die die Berücksichtigung besonderer Schutzfunktionen einschließt) wird im Verhältnis zu den anderen Maßnahmenkomplexen die geringste Bedeutung beigemessen. Seltener genannt werden auch Maßnahmen auf der Landschaftsebene (Waldmehrung, Biotopverbund) und Maßnahmen für bestimmte Genressourcen.

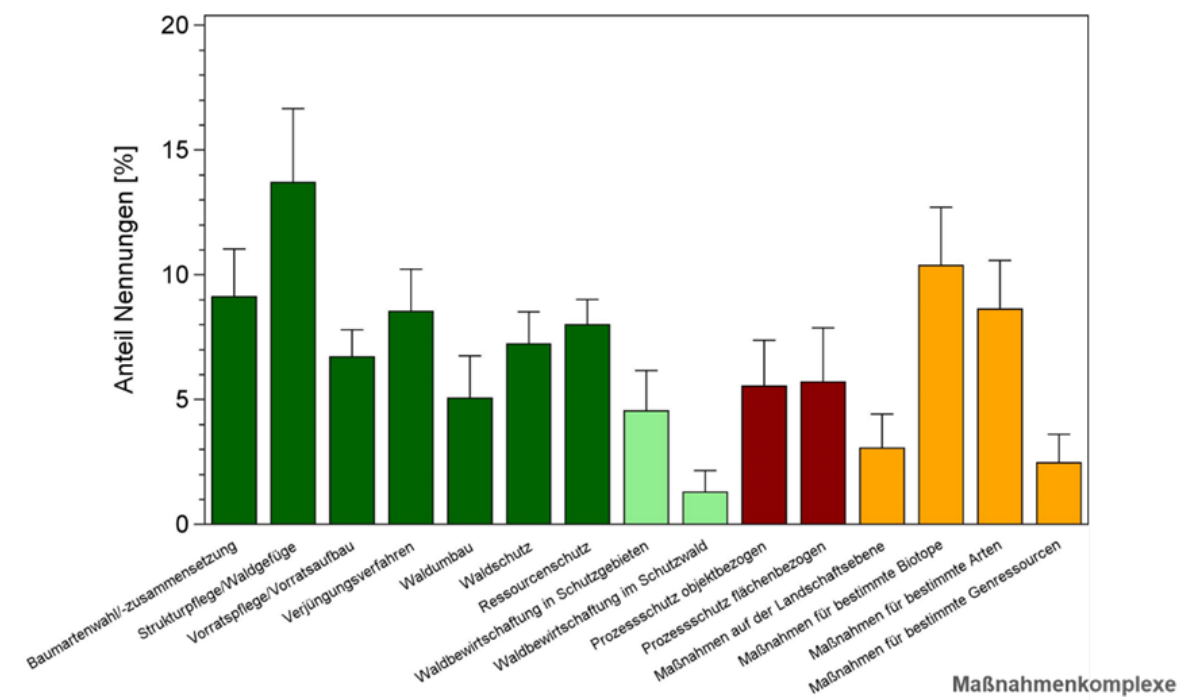


Abb. 19: Die Bedeutung der Maßnahmenkomplexe nach dem mittleren Anteil der Nennungen (n =

); der dargestellte Fehlerbalken umfasst die obere Hälfte des 95 %-Konfidenzintervalls

Die Ergebnisse zur Bedeutung decken sich weitgehend mit den Ergebnissen zur Ausführlichkeit der Maßnahmenendarstellung (Abbildung 20). Allerdings zeigen sich für manche Maßnahmenkomplexe größere Unterschiede zwischen dem Anteil ihrer Nennungen und der Ausführlichkeit ihrer Darstellung. So ist für den nur durchschnittlich oft genannten Maßnahmenkomplex „objektbezogener Prozessschutz“ der insgesamt höchste durchschnittliche Detailgrad festzustellen. Dies ist vor allem auf die quantitativen Vorgaben zur Erhaltung von alten Bäumen und Totholz zurückzuführen. Gleiches gilt für die Maßnahmen des Waldschutzes (detaillierte Definitionen und Regelungen zum Pflanzenschutzmitteleinsatz und zum Wildmanagement) und die unterdurchschnittlich häufig erwähnten Maßnahmen für Genressourcen (mit ausführlicheren Vorgaben für forstliche Genressourcen und Genressourcen seltener Gehölze).

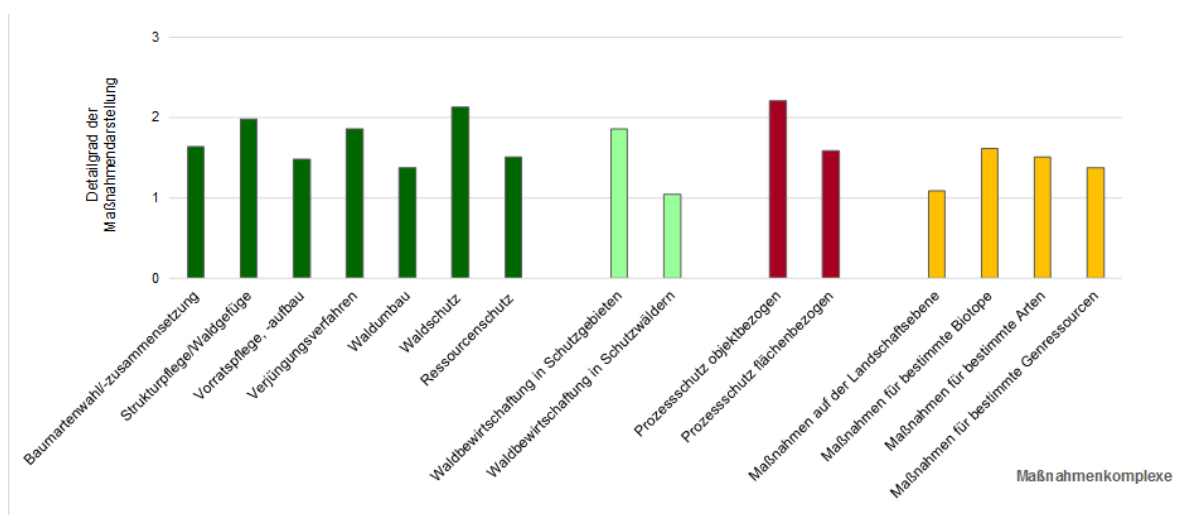


Abb. 20: Detailliertheit der Maßnahmenbeschreibung: Mittlerer Detailgrad der Maßnahmenkomplexe aller Länder (Grundlage der Berechnung sind die zugrundeliegenden Einzelmaßnahmen mit ihren jeweiligen Detailgraden)

Auf der dritten Konkretisierungsebene finden sich unter den 20 am häufigsten genannten Einzelmaßnahmen insgesamt 15 Maßnahmen der regulären Waldbewirtschaftung, drei Maßnahmen des Prozessschutzes und zwei Maßnahmen des objektbezogenen Schutzes (Abbildung 21). Maßnahmen der Waldbewirtschaftung unter Auflagen werden in den Konzepten seltener berücksichtigt. Die Regelungen zur Verwendung standortgerechter Baumarten, zur Naturverjüngung, zum Wildmanagement und zur Erhaltung von Biotop-/Habitatbäumen und -baumgruppen sind die am häufigsten genannten Maßnahmen. Darüber hinaus messen die Landesforstbetriebe Regelungen zur Strukturpflege (Schichtung und Mischung), zu Kahlschlägen und zur Waldrandgestaltung-/pflege eine große Bedeutung bei.

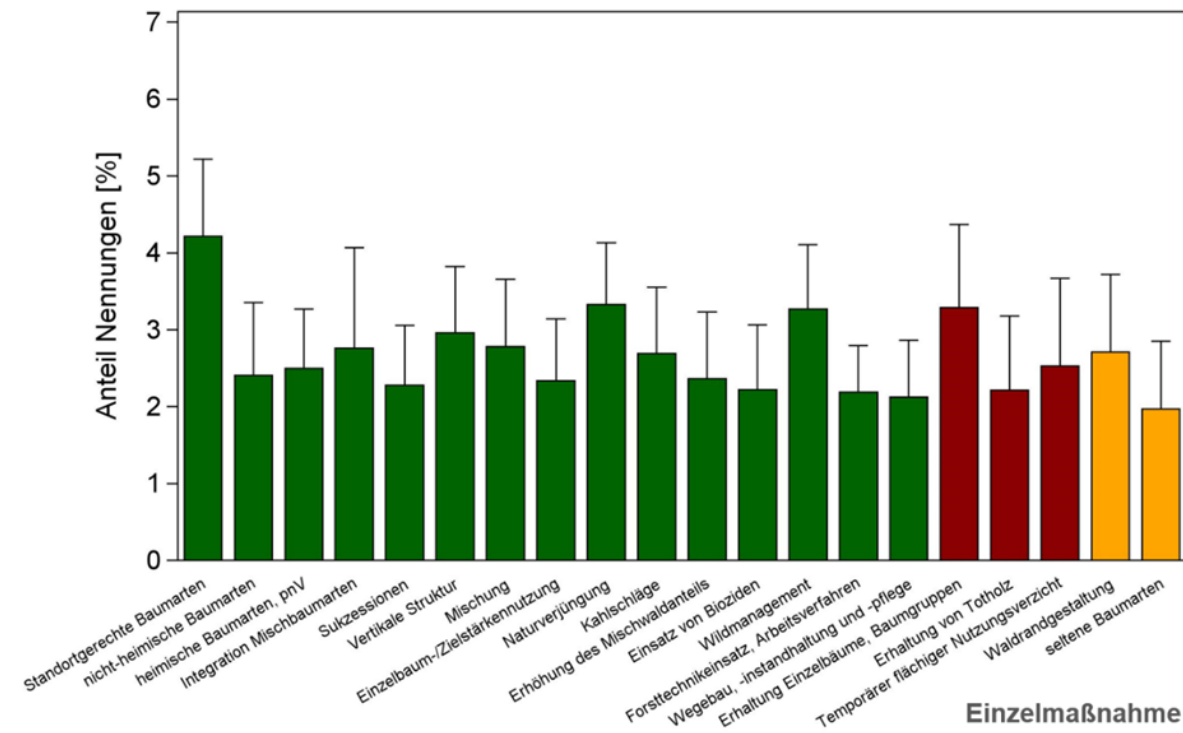


Abb. 21: Die Bedeutung von Einzelmaßnahmen nach dem Anteil ihrer Nennungen (20 häufigste) als mittlere Anteile der Nennungen; der dargestellte Fehlerbalken umfasst die obere Hälfte des 95 %-Konfidenzintervalls

Insgesamt werden 13 Einzelmaßnahmen von allen untersuchten Landesforstbetrieben berücksichtigt (vergleiche Tabelle 3). Dabei liegt der durchschnittliche Detailgrad zwischen 2,3 und 1,2.

Tab. 3: Von allen Landesforstbetrieben berücksichtigte Einzelmaßnahmen unter Angabe des mittleren Detailgrades aller Länder

Wesentlichste Einzelmaßnahmen (zielunabhängig)	mittlerer Detailgrad
M1: Regelungen zu standortgerechten Baumarten/Beständen	2,3
M35: Regelungen zur Erhaltung von Einzelbäumen/Baumgruppen	
M16: Regelungen zur Naturverjüngung	2,2
M22: Regelungen zum Einsatz chem. Pflanzenschutzmittel	
M23: Regelungen zum Wildmanagement	
M06: Regelungen zur Integration von Begleit-/Neben-/Mischbaumarten	2,1
M08: Regelungen zur Erhalt./Herstellung vertikaler Struktur (Schichtung)	
M17: Regelungen zu Kahlschlägen	
M24: Regelungen zum Einsatz von Forsttechnik/Arbeitsverfahren	
M26: Regelungen zur Befahrung	2,0
M28: Regelungen zu Wegebau-, -instandhaltung und -pflege	
M50: Regelungen zur Förderung/Pflege seltener Baumarten	1,8
M12: Regelungen zur Vorratshaltung, Intensität der Nutzung, Hiebssatz	1,2

Besonders detaillierte Darstellungen (im Mittel 2,4) lassen sich zudem für die Einzelmaßnahmen „Zielstärken-/Einzelbaumnutzung“, „Waldrandpflege/-gestaltung“ und

„Verwendung nicht-heimischer Baumarten“ feststellen. Allerdings sind diese Maßnahmen nicht durchgängig in den Dachkonzepten aller Landesforstbetriebe zu finden.

Für das prioritäre Ziel des Artenschutzes werden folgende Maßnahmen von der Mehrheit der Landesforstbetriebe in Betracht gezogen und gleichzeitig detaillierter beschrieben:

Tab. 4: Von der Mehrheit der Landesforstbetriebe dargestellte Maßnahmen für das Ziel „Artenschutz“ unter Angabe des mittleren Detailgrades der Maßnahmenbeschreibung

Konkrete Einzelmaßnahmen für das Ziel "Artenschutz"	durch ... von 12 Betrieben berücksichtigt	mittlerer Detailgrad im Zielkontext
M50: Regelungen zur Förderung/Pflege seltener Baumarten	12	1,7
M35: Regelungen zur Erhaltung von Einzelbäumen/Baumgruppen	11	2,2
M45: Regelungen zur Waldrandpflege/Waldrandgestaltung		
M36: Regelungen zur Erhaltung von Totholz	10	2,3
M23: Regelungen zum Wildmanagement	9	1,9
M52: Regelungen zur räumlichen Vermeidung von Störungen	8	2,1
M49: Maßnahmen für konkrete Artengruppen/Einzelarten	8	1,9
M37: Regelungen zu temporärem flächigem Nutzungsverzicht	8	1,4
M51: Regelungen zur zeitlichen Vermeidung von Störungen	7	1,9
M33: Regelungen zur Einrichtung/Berücksichtigung von Gebieten nach Natura 2000		
M42: Maßnahmen für konkrete Biotope	7	1,6

Damit sind die Förderung seltener Baumarten, der objektbezogene Prozessschutz (Biotop-/Habitatbäume und Totholz) und die Waldrandpflege die aus Sicht der Landesforstbetriebe wichtigsten Maßnahmen zur Gewährleistung des Artenschutzes.

Auch im Zusammenhang mit dem Ziel des Biotopschutzes wird die Waldrandgestaltung relativ detailliert dargestellt (Tabelle 5). Darüber hinaus werden vier weitere Einzelmaßnahmen im Kontext des Biotopschutzes umfassender beschrieben.

Tab. 5: Von der Mehrheit der Landesforstbetriebe dargestellte Maßnahmen für das Ziel „Biotopschutz“ unter Angabe des mittleren Detailgrades der Maßnahmenbeschreibung

Konkrete Einzelmaßnahmen für das Ziel "Biotopschutz"	durch ... von 12 Betrieben berücksichtigt	mittlerer Detailgrad im Zielkontext
M42: Maßnahmen für konkrete Biotope (besondere Biotope)	11	1,8
M45: Regelungen zur Waldrandpflege/Waldrandgestaltung	10	2,4
M44: Regelungen zur traditionellen Waldbewirtschaftung	10	1,4
M48: Maßnahmen für Gewässer/Quellen	9	1,9
M43: Maßnahmen für Waldgesellschaften/Waldbiotope	9	1,8
M41: Maßnahmen für den Biotopverbund/Vermeidung von Zerschneidung	7	1,3

Eine multivariate Auswertung zeigt, dass sich die Maßnahmenkomplexe der ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung gegenläufig zu den Maßnahmen des Prozessschutzes, des speziellen Arten- und Biotopschutzes und der Bewirtschaftung in Schutzgebieten verhalten (Abbildung 22). Mit Hilfe der Analyse lassen sich im Wesentlichen drei Schwerpunktsetzungen in den Dachkonzepten der Landesforstbetriebe ausmachen:

Dachkonzepte mit einem stärker waldbaulichen Fokus (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen), Dachkonzepte mit einer besonderen Betonung des Prozess- und objektbezogenen Schutzes (Baden-Württemberg, Hessen, Saarland) und Dachkonzepte, die sowohl integrative wie segregative Elemente weitgehend gleichrangig berücksichtigen (Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz). Schleswig-Holstein nimmt durch die Betonung verschiedenster Maßnahmen eine Sonderstellung ein.

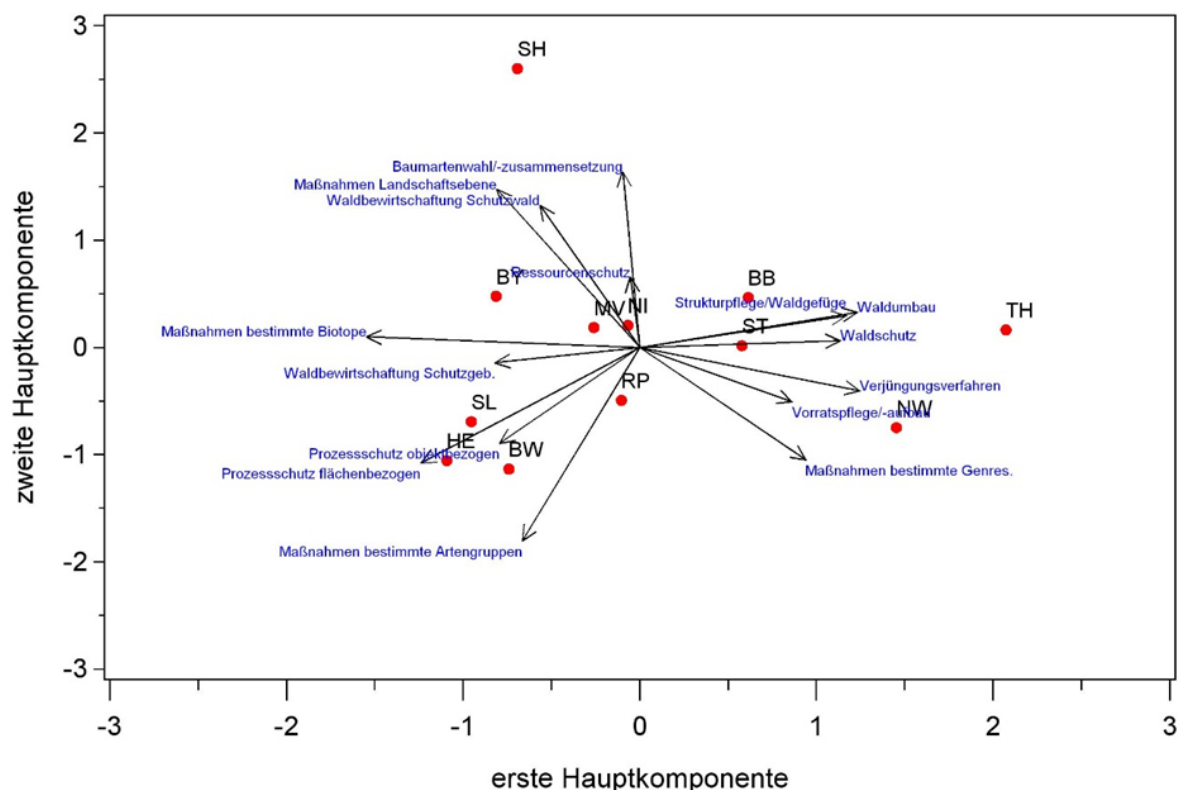


Abb. 22: Vergleich der Dachkonzepte der Landesforstbetriebe anhand der dargestellten Maßnahmen (Hauptkomponentenanalyse für die Ebene der Maßnahmenkomplexe)

4.3.3. Naturschutzfachliche Erfolgskontrolle

4.3.3.1 Maßnahmenziele als Voraussetzung einer Erfolgskontrolle

Grundsätzlich finden sich in den Dachkonzepten nur wenige konkrete Vorgaben für die Maßnahmenumsetzung (sogenannte „Maßnahmenziele“). Häufiger werden für die Maßnahmen qualifizierende Aussagen getroffen, zum Beispiel neben „vermehrt“, „stets“, „bevorzugt“ auch

- „grundsätzlich“: u. a. BB 2004/11 (zur Befahrung), NI 2013 (zur Erhaltung von Totholz),
- „angemessen“: u. a. NI 2013 (zum Anteil von Misch-, Neben- und Begleitbaumarten), SH 2011 (zu Prozessschutzflächen),
- „hinreichend“: u. a. BB 2004/11 (zur Erhaltung von Alt- und Totholz),
- „möglichst“: u. a. BW 1993 (zur Verjüngung unter Schirm), SH 2011 (zur Naturverjüngung).

In wenigen Fällen werden darüber hinaus für Einzelmaßnahmen in allen vier

Maßnahmengruppen quantitative Vorgaben aufgeführt. Dies gilt insbesondere für die bestehenden Sustainability Balanced Scorecards (ForstBW, SHLF), welche konkrete Indikatoren für die drei Säulen der Nachhaltigkeit in einer Übersicht zusammenfassen.

Hauptsächlich beziehen sich die gefundenen quantitativen Vorgaben auf Maßnahmen der ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung und auf Maßnahmen des Prozessschutzes (Abbildung 24). Diese Tatsache spiegelt sich auch in den etwas höheren mittleren Detailgraden dieser beiden Gruppen wider (Tabelle 6).

Tab. 6: Quantitative Vorgaben ("Maßnahmenziele") nach Maßnahmengruppen in den ausgewählten Landesforstbetrieben (Länderkürzel nach ISO 3166-2, siehe Abbildungsverzeichnis)

<u>Quantitative Vorgaben ("Maßnahmenziele") in den Dachkonzepten und SBSC</u>	BW	BB	HE	NI	SH
Ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung					
>> Vorgaben zu BA-Anteilen (detailliert bzw. bestimmte BA-Gruppen)	+		+		
>> Vorgaben zu standortheimischen, nicht standortheimischen Baumarten	+	+		+	
>> Vorgaben zum Waldumbau	+			+	+
>> Vorgaben zu Verjüngungsverfahren		+	+		
>> Indikatoren zum Wildmanagement (Wilddichte)	+				+
>> Vorgaben zu Rückegassen (Befahrung)	+				
>> Vorgaben zur Bodenschutzkalkung (Kalkungsfläche)	+				
Waldbewirtschaftung unter Auflagen					
>> Vorgaben zu Anteilen bestimmter Schutzgebiete		+			
>> Vorgaben zur Erarbeitung und Abstimmung von Pflegeplänen					+
Prozessschutz					
>> Vorgaben zum Anteil von Biotop-/Habitatbäumen		+	+	+	+
>> Vorgaben zum Totholzanteil			+	+	
>> Vorgaben zum flächigen Prozessschutz	+		+		
Objektbezogener Naturschutz					
>> <u>Landschaft</u> : Vorgaben zur Erstaufforstungsfläche					+
>> <u>Arten</u> : Vorgaben zur Anzahl der Artenschutzmaßnahmen im Jahr					+
>> <u>Arten</u> : Vorgaben konkreter zeitlicher und räumlicher Restriktionen			+		

Insbesondere treffen auf der Ebene der Dachkonzepte vier der fünf Landesforstbetriebe Aussagen zum Umfang von Habitat-/Biotopbäumen (Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) und drei Betriebe zum Anteil standortheimischer Baumarten (Baden-Württemberg, Brandenburg und Niedersachsen). Ebenfalls drei Betriebe quantifizieren darüber hinaus den angestrebten Laubbaum- bzw. Laubwaldanteil (Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen), wobei dies in Hessen konkret für die einzelnen Baumarten und in Baden-Württemberg etwas vage („langfristig zeichnet sich eine Baumartenverteilung von etwa (...) 50 % Laubbäumen ab“) geschieht.

Für jeweils zwei Landeswälder sind in den Dachkonzepten Maßnahmenziele zur Höhe des zu erhaltenen Totholzvorrates (Hessen, Niedersachsen) sowie zum Flächenumfang von Prozessschutzflächen (Baden-Württemberg, Hessen) dargestellt. Durch Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein werden zudem konkrete Flächengrößen für den Waldumbau und Indikatoren für den Erfolg von Wildmanagementmaßnahmen festgelegt. Dafür nutzen beide Länder das Instrument der SBSC und stellen darin neben den konkreten Maßnahmenzielen auch periodisch die Erreichung der Vorgaben dar.

Für die Schleswig-Holsteinischen Landesforsten sind in der SBSC weiterhin Vorgaben zur

Anzahl von Artenschutzmaßnahmen und zur angestrebten Erstaufforstungsfläche festgelegt. In ihrer Waldbaufibel konkretisieren die Hessischen Landesforsten darüber hinaus umfassend Fristen zur Beachtung der Brutzeiten bei der Holzernte und Horstschutzzonen zum Schutz bestimmter Arten. Innerhalb der Maßnahmengruppe „objektbezogener Schutz“ sind dies die einzigen quantitativen Vorgaben, die auf der Ebene übergreifender Regelwerke festgelegt sind.

Für den Landesbetrieb Forst Brandenburg werden mit dem Grünen Ordner 2004 zudem Maßnahmenziele für die Schutzgebietsausweisung (NSG, LSG, Totalreservate) beschrieben. Diese stellen – neben den Vorgaben zur Bearbeitung und Abstimmung der Managementpläne für Natura 2000-Gebiete in der SBSC in Schleswig-Holstein – die einzigen Konkretisierungen innerhalb der Maßnahmengruppe „Waldbewirtschaftung unter Auflagen“ dar.

Darüber hinaus werden durch einzelne Länder wenige weitere Maßnahmen der Gruppe „ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung“ (zum Beispiel Kahlschlags- und Sukzessionsflächengrößen) mit quantitativen Daten unterlegt.

Eine exemplarische Untersuchung über die Dachkonzepte hinaus zeigt, dass auf der Ebene der Unterkonzepte weitere quantitative Vorgaben vorliegen. Dies gilt insbesondere für die Maßnahmen des Prozessschutzes als auch für Maßnahmenziele im Rahmen der Bestandespflege, -nutzung und -verjüngung. So werden in den waldbaulichen Unterkonzepten regelmäßig Maßnahmen mit messbaren Daten unterlegt (zum Beispiel Anteile von Misch- und Begleitbaumarten, Pflegeintervalle und Nutzungsmengen, Zielstärken beziehungsweise Produktionszeiten, Pflanzzahlen, Rückegassenabstände etc.).

4.3.3.2 Bestehende Verfahren der Erfolgskontrolle

Für die Analyse bestehender naturschutzrelevanter Erhebungen, Analysen, Bewertungen bzw. Monitoringprogramme wurden neben den 13 aktuellen Dachkonzepten, etwa 35 Unterkonzepte sowie die vier vorliegenden Anweisungen zur Forsteinrichtung ausgewertet. Der grundsätzliche Charakter dieser Anweisungen (zum Beispiel intern versus extern veröffentlicht, Verwaltungsvorschrift versus technischer Anweisung) variiert zwischen den Landesforstbetrieben ebenso wie ihre inhaltliche Ausgestaltung (z. B. Bezugnahme auf den Gesamtwald versus Landeswald) oder der Umfang der Dokumente (von 17 bis 525 Seiten). Die landesspezifischen Verfahren der Forsteinrichtung lassen sich in Gänze – insbesondere hinsichtlich des Zusammenspiels der verbundenen Kartierungen/ergänzenden Aufnahmen im Gesamtprozess von Inventur, Planung und Kontrolle – durch keine der Anweisungen vollständig ableiten.

Separate Regelwerke, die eine naturschutzfachliche Erfolgskontrolle umfassend darstellen, liegen gegenwärtig in den fünf untersuchten Landesforstbetrieben nicht vor. Allerdings lassen sich diesbezüglich günstige Entwicklungen feststellen. So wird beispielsweise das „Gesamtkonzept zum Naturschutzmonitoring in Hessen und zur Aktualisierung der Naturschutz-Fachdaten“ als „Grobkonzept zum künftigen Monitoring“ beschrieben. Es zeigt die Bereiche auf, für die die Entwicklung und weitere Umsetzung von Erhebungs- und Bewertungsverfahren als notwendig erachtet wird. Der Landesforstbetrieb Brandenburg veröffentlichte weiterhin 2014 eine „Wald-Monitoring-Gesamtkonzeption“, in der umfassend und abschließend alle walddrelevanten Erhebungs- und Bewertungsverfahren erläutert werden. Die Konzeption geht entsprechend auch auf die Waldbiotopkartierung, die Analyse

des Erhaltungszustandes der Wald-Lebensraumtypen nach FFH-Richtlinie, das Naturwald-Monitoring, die Standorterkundung und das genetische Monitoring ein – ohne die Verfahren allerdings in den Kontext der verfolgten naturschutzfachlichen Ziele und Maßnahmen zu stellen. In der „Wald-Monitoring-Gesamtkonzeption“ werden auch die Verfahren des forstlichen Umweltmonitorings (insbesondere Waldzustands- und Bodenzustandserhebungen) beschrieben. Wenngleich diese Untersuchungen auch im Landeswald Relevanz haben, wurden sie bei der Analyse nicht als betriebliche Verfahren berücksichtigt.

In den Dachkonzepten aller fünf ausgewählten Bundesländer werden Hinweise auf die üblichen forstlichen Inventur- und Planungsverfahren gegeben. Alle Länder stellen dabei für die Verfahren der Forsteinrichtung und Waldbiotopkartierung – wenigstens knapp – auch Aspekte einer Erfolgskontrolle dar (vgl. Abbildung 23).

<u>Erfolgskontrolle in den Dachkonzepten der Landesforstbetriebe</u>	BW	BB	HE	NI	SH
Forsteinrichtung	++	+	++	+	+
Waldfunktionenkartierung	(+)	+	+	(+)	(+)
Standortkartierung/-erfassung	++	+	+	+	(+)
(Wald-)Biotopkartierung	++	++	++	+	+
Bewertung des Erhaltungszustands für FFH-LRT	+	+	++	-	(+)
Arten-Monitoring	++	+	++	-	-
Wild-Monitoring	+	++	-	-	-
Monitoring Waldzustand	+	-	-	-	-

Legende: ++ ausführlicher dargestellt, + knapp dargestellt, (+) Erwähnung, aber ohne Monitoring-Kontext, - ohne Erwähnung

Abb. 23: Forstübliche Verfahren zur Inventur, Planung und Kontrolle im Wald und ihre Erwähnung in den Dachkonzepten der ausgewählten Landesforstbetriebe

Insgesamt wird die Forsteinrichtung aber nicht als ein Instrument zur Erfassung und Kontrolle naturschutzbedeutsamer Strukturparameter besonders herausgestellt, obwohl bei der Inventur auch solche Merkmale erfasst werden (z. B. Baumart, Alter, Mischung, Schichtung, Verjüngungsart etc.), deren Entwicklung sich durch Folgeinventuren ableiten lässt. Außerdem finden sich in den Forsteinrichtungsanweisungen regelmäßig Hinweise auf Verbindungen zu den naturschutzfachlich relevanten Verfahren der (Wald-)Biotopkartierung, Waldfunktionenkartierung und Standortkartierung/-erfassung. In der Hessischen Anweisung wird darüber hinaus explizit auch auf Artenerfassungen verwiesen.

Die Ausführungen zur Kontrolle des Betriebsvollzuges konzentrieren sich in den Anweisungen auf Aspekte der Vorrats-, Wert- und Verjüngungsnachhaltigkeit. Naturschutz- und Erholungsfragen werden vorrangig bei der Beschreibung der Inventurverfahren (Flächen- und Funktionenerhebung) und im Kontext der Planung erwähnt. Dabei wird vor allem auf die Beachtung bestehender Schutzgebiete und besonderer Waldfunktionen eingegangen und auf notwendige Unterlagen verwiesen.

In den Forsteinrichtungs-Anweisungen dreier Länder wird darüber hinaus explizit auf die Bewertung naturschutzfachlicher Merkmale verwiesen:

- So erwähnt die Anweisung zur stichprobenbasierten Betriebsinventur in Niedersachsen

unter anderem die „Informationsansprüche von Seiten des Naturschutzes“ und die zukünftigen Möglichkeiten des Verfahrens, „die Situation hinsichtlich des Vorkommens an liegendem und stehendem Totholz, Horst- und Höhlenbäumen und anderer naturschutzrelevanter Parameter mit quantifizierbaren Fehlern einzuschätzen“.

- In der Hessischen Anweisung (HAFEA) wird auf das Verfahren der „flächendeckenden Waldbiotopansprache“ verwiesen und über die Darstellung der Kriterien „Naturnähe“, „Vielfalt“, „Seltenheit“, „Gefährdung“ mit der Unterlegung entsprechender Indikatoren kurz beschrieben. Hierbei lässt sich allerdings nicht ableiten, ob das Verfahren grundsätzlich im Landeswald Anwendung findet.
- Sehr umfassend und explizit geht die brandenburgische Anweisung im Abschnitt „Kontrolle der Waldentwicklung“ neben der „naturnahen“, „gesellschaftlichen“ und „wirtschaftlichen“ Nachhaltigkeit auf die Bewertung ökologischer Kriterien ein. Der „Seltenheitsschutz“, die „biologische Diversität“, das „Landschaftsbild“ und „Sonderstrukturen“ werden dabei als ökologische Kriterien ebenso berücksichtigt wie die „Ausstattung mit Waldfunktionen“, die „Erholung“ (im Rahmen gesellschaftlicher Nachhaltigkeit) sowie „genetische Ressourcen“ und „Gesundheit, Vitalität und Stabilität“ (im Kontext natürlicher Nachhaltigkeit). Entsprechende Indikatoren (zum Beispiel „Seltenheitsschutz“: „geschützte Wälder“, „gefährdete Lebensräume“, „seltene Pflanzen- und Tierarten“; zum Beispiel „biologische Diversität“: „Vielfalt der Bestockung“, „Naturnähe der Bestockung“, Anteil eingebürgerter/fremdländischer Arten“ und andere) werden beschrieben und als „Messgrößen“, „rechnerisch abgeleitete Werte“ und „Merkmale mit gutachterlicher Komponente“ im Ergebnis der Forsteinrichtung dargestellt.

Das aus der brandenburgischen Anweisung abzuleitende Verfahren kann damit als umfassendste Darstellung einer naturschutzfachlichen Erfolgskontrolle im Rahmen der Forsteinrichtung gelten. Einen auf der Grundlage einer ganzheitlichen Nachhaltigkeit aufbauenden und gleichzeitig bewertenden Ansatz verfolgen die Sustainability Balanced Scorecards, welche in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein in der Regel mit den Jahresberichten veröffentlicht werden.

4.3.3.3 Maßnahmenbezogene Erhebungen, Analysen und Bewertungen

Erfolgskontrollen im Zusammenhang mit konkreten Zielen oder Maßnahmen werden grundsätzlich eher selten thematisiert. Häufiger noch werden solche Bezüge durch Baden-Württemberg, Brandenburg und Hessen hergestellt. Dabei wird die Dokumentation und Analyse naturschutzrelevanter Merkmale öfter genannt als die Überprüfung von Zielerreichungsgraden im Sinne einer Erfolgsbewertung (vgl. Abbildung 24).

Nach Maßnahmen zusammengefasst, finden sich in den Konzepten aller Länder Hinweise auf Erfolgskontrollen bezogen auf die Erhaltung von Biotop-/Habitatbäumen. Darüber hinaus wird in den Konzepten fast immer auch die Bewertung von FFH-Lebensraumtypen erwähnt. Außerdem wird ein Monitoring für bestimmte Zielarten in Hessen angesprochen, während es in Baden-Württemberg sowie Brandenburg bisher nur geplant ist. Jeweils vier Länder nehmen zudem Bezug auf die Erhebung genetischer Ressourcen und der Wildbestände (Verbissgutachten, Schälenschadensmonitoring etc.).

<u>Maßnahmen-spezifische Erfolgskontrollen</u>	BW	BB	HE	NI	SH
Ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung >> Entwicklung der BA-/Bestandestypenanteile >> Entwicklung der Waldstrukturen (Mischung, Schichtung) >> Entwicklung der Verjüngungsverfahren >> Entwicklung des Ressourcenschutzes (Bodenschutz) >> Entwicklung des Waldschutzes (Wildmanagement)	A D B	A A D D B	 D B	A (D)	allg allg allg
Waldbewirtschaftung unter Auflagen >> Entwicklung von Schutzgebieten (Flächenbilanzen) >> Entwicklung des Erhaltungszustands nach FFH-Richtlinie	(D) B	D B	D B	D	B
Prozessschutz >> Entwicklung von Biotop-/Habitatbäumen und -baumgruppen >> Entwicklung des Totholzanteils >> Entwicklung von/in Prozessschutzflächen (außer Naturwäldern) >> Entwicklung von/in Naturwäldern/Naturwaldreservaten/Bannwäldern	D (allg) allg	A allg	A allg allg	A A allg	A allg
Objektbezogener Naturschutz >> LANDSCHAFT: Entwicklung des Biotopverbunds >> LANDSCHAFT: Entwicklung der Waldfläche (Waldmehrung) >> BIOTOPE: Entwicklung bestimmter Biotope >> BIOTOPE: Entwicklung von Waldrändern >> ARTEN: Entwicklung bestimmter Arten >> GENRESSOURCEN: Entwicklung bestimmter Genressourcen	allg ∅ DB B allg(DB) D	A A DB A allg(A) allg	 ED E allgED	 D	 ∅ D
Legende: E = Erfassung D = Dokumentation A = Analyse B = Bewertung	allg = Verfahren ohne Spezifizierung (...) = geplantes Verfahren ∅ = Maßnahme im Dachkonzept nicht beschrieben				

Abb. 24: Hinweise auf maßnahmenbezogene Erfolgskontrollen in den vorliegenden Dach- und Unterkonzepten der Landesforstbetriebe

Alle Länder verweisen außerdem auf ein Monitoring in Naturwäldern/Naturwaldreservaten; ebenso lassen sich aus den Konzepten von drei Landesforstbetrieben Erhebungen der Waldränder, der gesetzlich bzw. in Eigenbindung geschützten Gebiete sowie der (Fein-) Erschließung im Wald ableiten. Darüber hinaus finden sich einzelne Hinweise auf die Erfolgskontrolle von Maßnahmen in Mooren und weiteren konkreten Biotopen, die Überwachung von Prozessschutzflächen außerhalb der Naturwälder sowie die Analyse des Biotopverbundes.

Wie bei Konzepten nicht anders zu erwarten, sind aus den Textanalysen wichtige Hinweise auf das Vorhandensein naturschutzfachlicher Erfolgskontrollen zu erschließen, während Verfahrensbeschreibungen mit konkreten Angaben zu den Erhebungs- und Analysemethoden dort nicht zu finden sind.

4.4 Zeitliche Entwicklung der Landeswaldkonzepte

Im Folgenden werden die zeitlichen Entwicklungen der Konzepte seit 1980 dargestellt. Für die Analysen wurden drei grundsätzliche Zeiträume gebildet: a) die Periode bis einschließlich 1985, b) der Zeitraum von 1986 bis 2000 und c) der „aktuelle“ Stand. Die Konzepte der ausgewählten Länder wurden den Perioden nach dem Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung zugeordnet. Dabei wurden die untersuchten „aktuellen“ Konzepte schwerpunktmäßig im Zeitraum 2004 bis 2015 veröffentlicht, wobei das noch gültige LÖWE-Programm von 1991 (NI) und das Konzept der Naturnahen Waldbewirtschaftung von 1992 (BW) integriert wurden.

4.4.1 Systematik der Konzepte im zeitlichen Vergleich

Im zeitlichen Verlauf ihrer Entstehung und Entwicklung zeigen die Regelwerke mit Naturschutzrelevanz eine große Vielfalt. Bis etwa 2008 liegt in allen fünf näher betrachteten Landesforstbetrieben der Schwerpunkt bei den waldbaulichen Dachkonzepten. Dabei handelt es sich bisweilen auch um Aktualisierungen und Ergänzungen älterer Grundsätze (Erlasse wie RiBeS in Hessen und LÖWE-Erlasse in Niedersachsen, Aktualisierung der Grundsätze und Ziele des Grünen Ordners in Brandenburg). Erst gegen Ende der 2000er-Jahre werden vermehrt Naturschutzkonzepte in unterschiedlicher Tiefe veröffentlicht.

Vor dem Hintergrund der zahlreichen Dachkonzepte mit waldbaulichem Schwerpunkt ist die 1988 erschienene Veröffentlichung „Wald und Naturschutz, Grundsätze und Leitlinien“ der hessischen Landesforstverwaltung besonders hervorzuheben, da sie ein sehr frühes ganzheitliches Naturschutzkonzept für die Waldbewirtschaftung darstellt. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls der schleswig-holsteinische Erlass „Waldgestaltung“ von 1980 erwähnenswert, der Grundsätze für die Waldbewirtschaftung mit spezifischem Fokus auf den naturschutzfachlichen Teilaspekt der Landschaftsästhetik aufstellt.

Bei den Unterkonzepten zeigen sich im zeitlichen Verlauf folgende naturschutzrelevante Schwerpunkte:

- Bis einschließlich 1985 wurden häufig Regelungen im Zusammenhang mit Waldrändern und Gewässern veröffentlicht. Auch in der DDR sind bereits 1979 Unterkonzepte für „Gehölzpflanzungen an Wasserläufen“ und „Schutzpflanzungen“ zu finden. Zudem wurden bisweilen Dokumente für den Schutz spezieller Arten (Auerhuhn, Vogelschutz allg., Ameisenschutz) veröffentlicht. Der niedersächsische „Naturwald-Erlass“ von 1971 stellt einen Meilenstein für die Einrichtung größerer Prozessschutzflächen dar. Bemerkenswert sind darüber hinaus auch das 1976 publizierte „Altholzinselprogramm“ im hessischen Landeswald und der dazu ergangene Einführungserslass von 1977.
- Von 1986 bis 2000 lassen sich des Weiteren Unterkonzepte zur Gestaltung und Pflege von Waldrändern finden. Diesbezüglich wurde das letzte Merkblatt 1996 durch Baden-Württemberg veröffentlicht. Insgesamt wird der naturschutzfachliche Fokus auf der Ebene der Unterkonzepte größer: Zunehmend werden in separaten Regelwerken alte Bäume und Totholz thematisiert; auch Naturwälder und die allgemeine Unterschutzstellung von Flächen finden größere Berücksichtigung. Ebenso wird der Arten- und Biotopschutz angesprochen. Vereinzelt finden sich Unterkonzepte zum Genressourcenschutz sowie Hinweise auf Programme/Projekte zur traditionellen Waldbewirtschaftung.
- Seit 2001 und vor allem in den letzten zehn Jahren wurden verstärkt Unterkonzepte im Zusammenhang mit Natura 2000 veröffentlicht. Ebenso finden sich in dieser Zeit separate Konzepte für die Berücksichtigung von Naturwäldern, die Erhaltung von Alt- und Totholz und die Einrichtung/Berücksichtigung von Prozessschutzflächen (außer Naturwald). Auch Regelungen zum Genressourcenschutz wurden häufiger publiziert. Der Schutz von Arten und Biotopen wurde, wie bereits in den Perioden zuvor, sowohl allgemein als auch für konkrete Objekte in separaten Unterkonzepten behandelt.

Die folgende Grafik (Abbildung 25) zeigt für die fünf ausgewählten Bundesländer die Entstehung themenspezifischer naturschutzrelevanter Konzepte seit dem Jahr 1980. Eine chronologische Listung der entsprechenden Regelungen findet sich im Anhang 3.

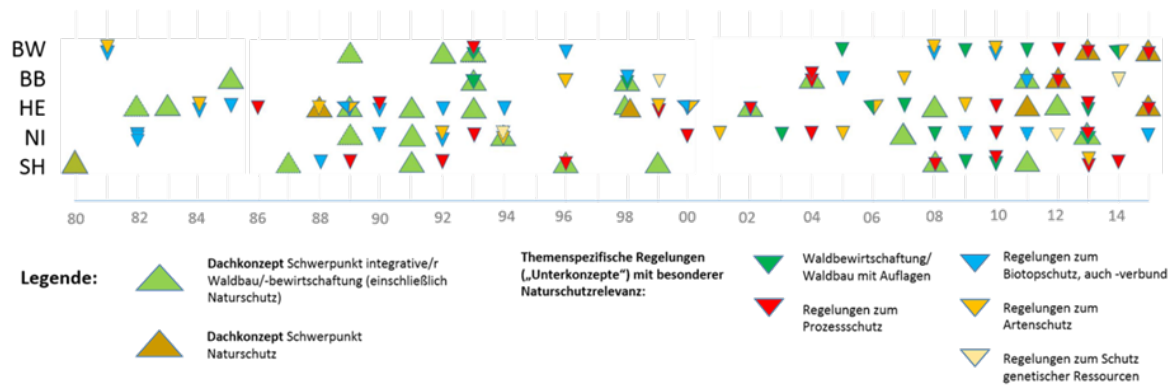


Abb. 25: Veröffentlichung naturschutzrelevanter Dach- und Unterkonzepte in chronologischer Reihenfolge seit 1980

Deutliche Häufungen von Veröffentlichungen lassen sich vor allem um das Jahr 1990 und seit etwa 2008 feststellen. Dabei wurden um 1990 vor allem Dachkonzepte mit waldbaulichem Schwerpunkt herausgegeben (insbesondere Grundsätze zur Bewirtschaftung im Sinne eines naturnahen Waldbaus). Dagegen sind seit etwa 2008 neben übergreifenden Waldbaukonzepten ebenso viele Dachkonzepte mit expliziter naturschutzfachlicher Ausrichtung veröffentlicht worden. Gleichzeitig ist für diesen Zeitraum eine hohe Anzahl an Unterkonzepten zum Prozessschutz (häufiger: Naturwälder, Alt- und Totholz, seltener: sonstige Prozessschutzflächen) und zur Waldbewirtschaftung unter Auflagen (insbesondere Natura 2000/FFH) feststellbar. Unterkonzepte zum Biotop- und Artenschutz sind verhältnismäßig konstant über den gesamten Zeitraum von 1980 bis 2015 zu finden.

4.4.2 Naturschutzfachliche Inhalte der Konzepte – Entwicklung der Ziele und Maßnahmen

Insgesamt liegen der Entwicklungsanalyse der Ziele und Maßnahmen 13 aktuelle und 13 nicht mehr gültige Dachkonzepte zugrunde.

4.4.2.1 Entwicklung der Ziele im Landeswald der ausgewählten Bundesländer

Die Bedeutung der naturschutzfachlichen Ziele hat sich für die Landesforstbetriebe seit 1980 verändert. Insgesamt hat sich die Sicherung der biologischen Vielfalt bis heute kontinuierlich zum bedeutendsten Ziel entwickelt. Dagegen nimmt die Bedeutung der Ziele Sicherung von „Naturhaushalt und Naturgütern“ und der „Landschaft und Erholung“ stetig ab (Ziele der Ebene 1, Abbildung 26). Während sich zu Beginn der 1980er-Jahre über die Dachkonzepte der Länder noch eine relative Gleichrangigkeit der drei Zielbereiche nach § 1 BNatSchG feststellen lässt, liegt in den aktuellen Konzepten das Verhältnis der Nennungen dieser Ziele bei etwa 60 zu 30 zu 10 Prozent.

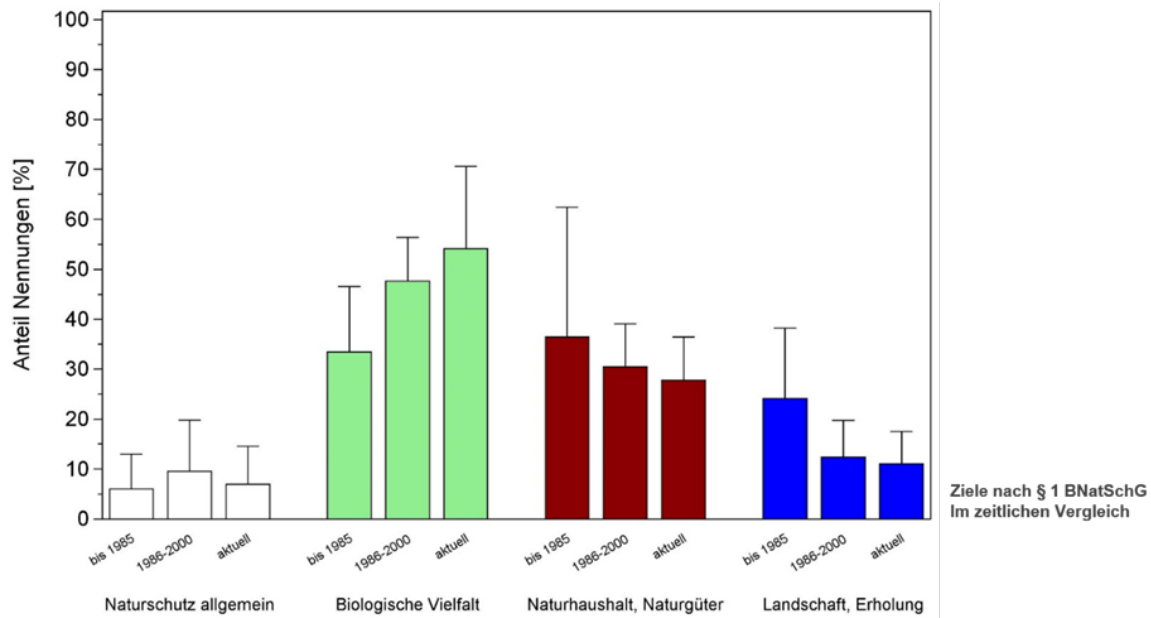


Abb. 26: Bedeutung der Ziele nach § 1 BNatSchG (Zielebene 1) als mittlere Anteile der Nennungen (n1985 = 52, n2000 = 242, naktuell = 303) im zeitlichen Vergleich; der dargestellte Fehlerbalken umfasst die obere Hälfte des 95 %-Konfidenzintervalls

Die Entwicklung für die konkreteren Ziele der Ebene 2 zeigt die folgende Abbildung 27. Ein starker Bedeutungswandel lässt sich für den gesamten Betrachtungszeitraum von 1980 bis 2015 bei der Sicherung der Artenvielfalt, der Sicherung der Naturgüter und der Sicherung des Erholungswertes feststellen. Geringeren Schwankungen unterliegt hingegen vor allem das Ziel „Sicherung des Naturhaushaltes“.

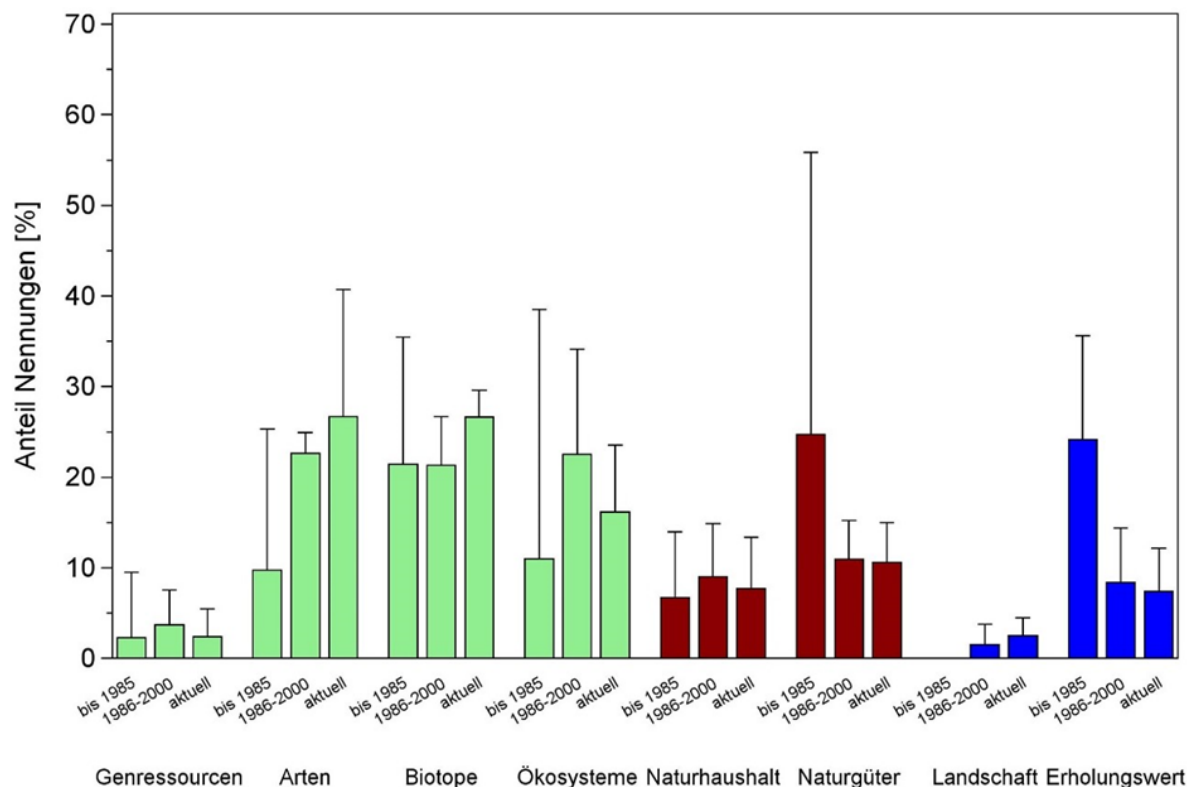


Abb. 27: Bedeutung der Ziele der Ebene 2 als mittlere Anteile der Nennungen (n1985 = 51, n2000 = 310, naktuell = 377) im zeitlichen Vergleich; der dargestellte Fehlerbalken umfasst die obere Hälfte des 95 %-Konfidenzintervalls

Betrachtet man die drei Zeiträume getrennt, lassen sich für die konkretere Zielebene 2 bis einschließlich 1985 als wesentliche Ziele der Schutz der Naturgüter, die Sicherung des Erholungswertes und der Schutz von Biotopen erkennen. Im Zeitraum von 1986 bis 2000 ist eine deutlich stärkere Fokussierung auf den Arten- und Ökosystemschutz (Ökosystem Wald) festzustellen. Gleichzeitig verlieren die Ziele „Sicherung des Erholungswertes“ und „Schutz der Naturgüter“ wesentlich an Bedeutung. Mit den aktuellen Konzepten nimmt die Bedeutung des Arten- und Biotopschutzes weiter zu. Die Sicherung der Ökosysteme wird hingegen anteilig wieder seltener als in der Periode 1986 bis 2000 erwähnt. Für die Sicherung der Naturgüter und die Sicherung des Erholungswertes sind weitere Rückgänge festzustellen.

Die dargestellten Ziele werden regelmäßig mit Maßnahmen (Einzelmaßnahmen oder Maßnahmenkomplexen) verknüpft. Es ist damit eine hohe Konsistenz in der Zielbeschreibung festzustellen. Entsprechend ergeben sich hierbei keine grundsätzlichen Unterschiede zwischen den älteren und aktuellen Konzepten.

4.4.2.2 Entwicklung der Maßnahmen im Landeswald der ausgewählten Bundesländer

Auf der Ebene der Maßnahmengruppen zeigen sich im zeitlichen Verlauf nur geringe Unterschiede (vgl. Abbildung 28). So werden in allen Perioden Maßnahmen der ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung in großer Zahl und Maßnahmen des objektbezogenen Schutzes, des Prozessschutzes und der Waldbewirtschaftung unter Auflagen (in ebendieser Reihenfolge) in geringerem Umfang aufgeführt.

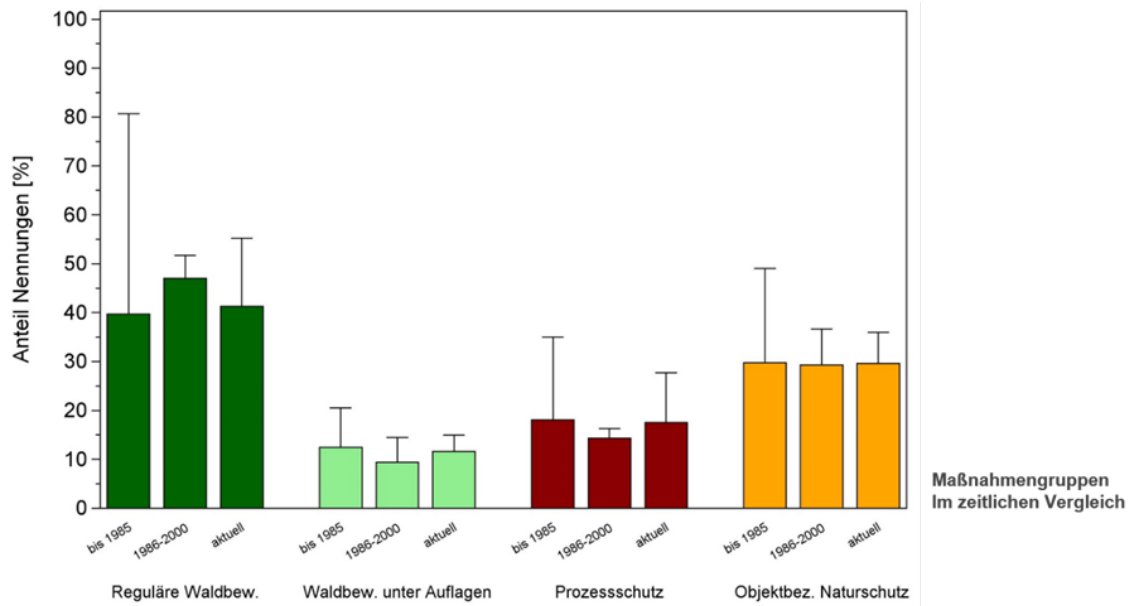


Abb. 28: Bedeutung der Maßnahmengruppen nach dem mittleren Anteil ihrer Nennungen (n1985 = 51, n2000 = 233, naktuell = 319) im zeitlichen Vergleich; der dargestellte Fehlerbalken umfasst die obere Hälfte des 95 %-Konfidenzintervalls

Allerdings lässt sich eine deutliche Zunahme des Detailgrades der Maßnahmengruppen feststellen (Abbildung 29).

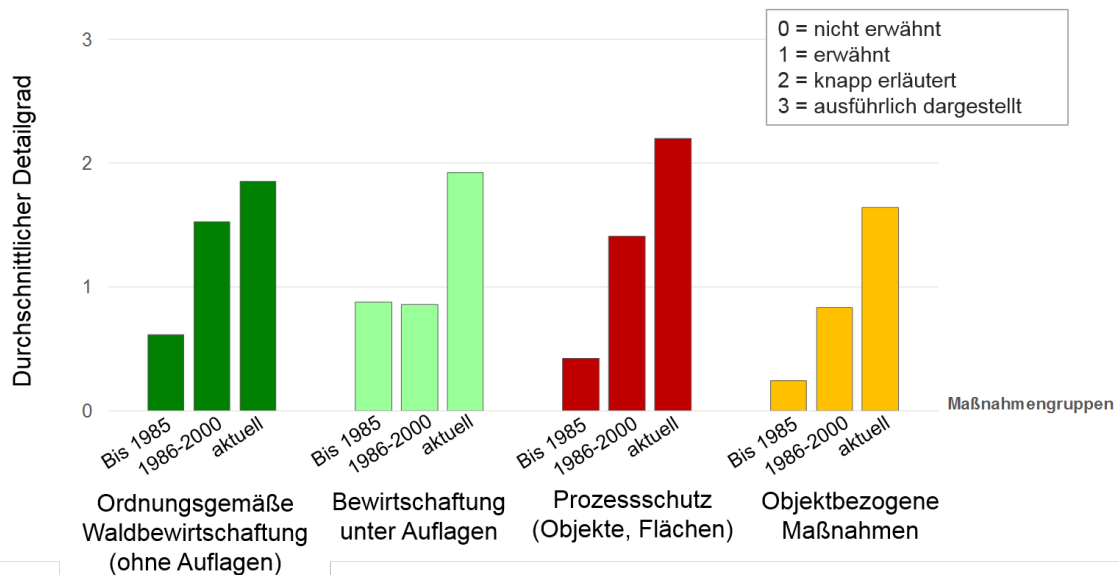


Abb. 29: Detailliertheit der Maßnahmenbeschreibung im zeitlichen Vergleich: Durchschnittlicher Detailgrad der Maßnahmengruppen (Berechnung auf der Grundlage der zugrundeliegenden Maßnahmenkomplexe und des Detailgrades der Beschreibungen der Einzelmaßnahmen für alle Länder)

Die Maßnahmen aller Gruppen werden heute im Mittel umfassender dargestellt als in früheren Perioden. Bemerkenswert ist dabei insbesondere die Zunahme des Detailgrades

für die Maßnahmen des Prozessschutzes in der Periode 1986 bis 2000. Dies ist hauptsächlich auf konkretere Ausführungen zum Erhalt von Einzelbäumen und Totholz zurückzuführen.

Für die Ebene der Maßnahmenkomplexe und der Einzelmaßnahmen lassen sich folgende Entwicklungen in den drei Perioden feststellen:

In den Konzepten bis einschließlich 1985 werden Maßnahmen des Ressourcenschutzes, der Strukturpflege und der Erhaltung besonderer Biotope besonders häufig genannt (Abbildung 30). Von untergeordneter Bedeutung sind in diesen Konzepten hingegen die Maßnahmen zum Waldumbau, zur Vorratspflege bzw. dem Vorratsaufbau und zum Schutz der Landschaft. Eine Besonderheit stellen die besonders detaillierteren Ausführungen zur relativ selten genannten Maßnahme der Bewirtschaftung von Schutzwäldern bzw. besonderen Berücksichtigung der Schutzfunktionen dar (Abbildung 31).

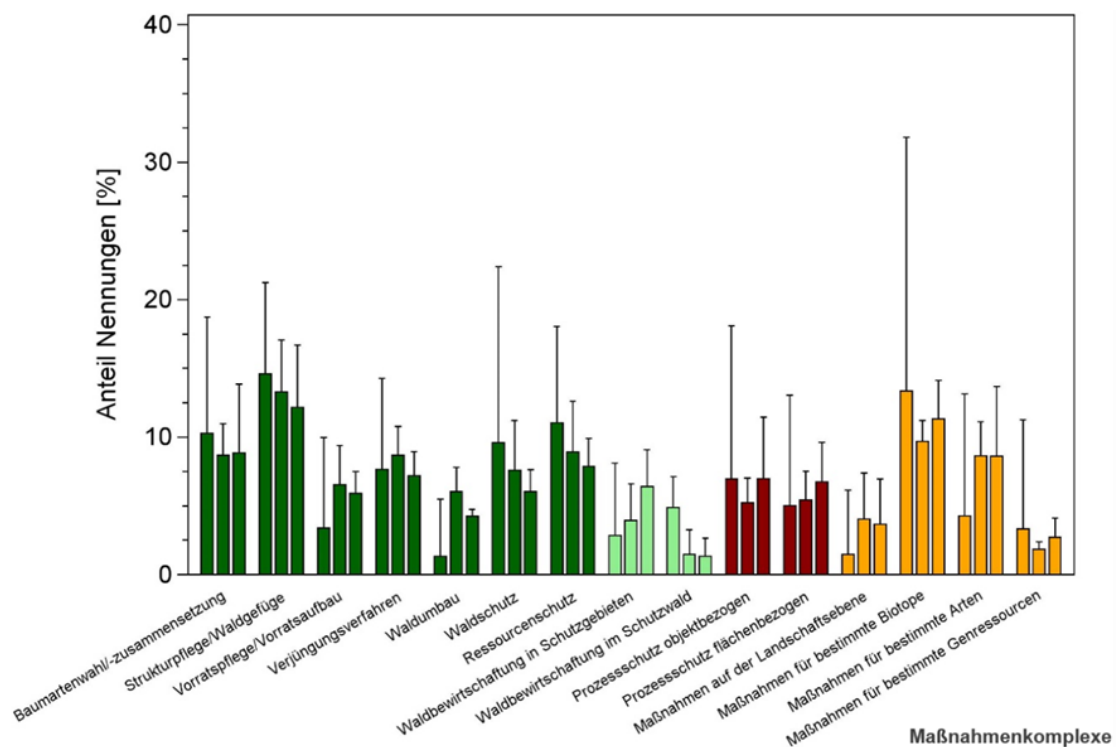


Abb. 30: Bedeutung der Maßnahmenkomplexe nach dem mittleren Anteil ihrer Nennungen (n1985 = 90, n2000 = 462, naktuell = 502) im zeitlichen Vergleich (jeweils erste Säule: Konzepte < 1986, zweite Säule: Konzepte 1986-2000, dritte Säule: aktuelle Konzepte); der

dargestellte Fehlerbalken umfasst die obere Hälfte des 95 %-Konfidenzintervalls

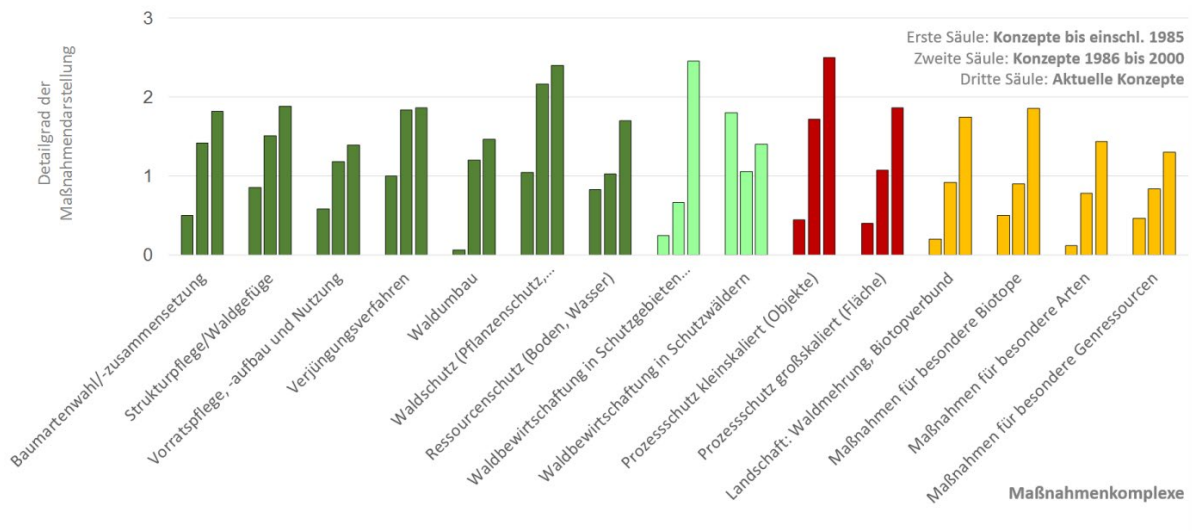


Abb. 31: Detailliertheit der Maßnahmenbeschreibung im zeitlichen Vergleich: Durchschnittlicher Detailgrad der Maßnahmenkomplexe (Berechnung auf der Grundlage der zugrundeliegenden mittlere Detailgrade der Einzelmaßnahmen über alle Länder)

Auf der Ebene der Einzelmaßnahmen (ohne graphische Darstellung) wird in den Konzepten der frühen 1980er-Jahre ausführlicher auf die Elemente der ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung eingegangen, so auf Nutzungs- und Verjüngungszeiträume oder Regelungen zu Kahlschlägen, auf den Einsatz von Bioziden, den Wegebau sowie auf die Gestaltung und Pflege von Waldrändern. Hingegen werden Regelungen zur Verwendung von heimischen Baumarten bzw. eingeführten Baumarten bis einschließlich 1985 nicht erwähnt; auch Regelungen zum Störungsmanagement, zum Erhalt von Totholz oder zur Vermeidung invasiver Arten sind in keinem frühen Konzept zu finden.

In der Periode 1986 bis 2000 steigt die Bedeutung der Maßnahmenkomplexe Waldumbau, Vorratspflege, spezielle Maßnahmen des Artenschutzes und Maßnahmen auf der Landschaftsebene deutlich an. Bemerkenswerte Rückgänge in der Nennung sind für die Waldbewirtschaftung unter Berücksichtigung besonderer Schutzfunktionen (Bewirtschaftung von Schutzwald) wie auch – in geringerem Umfang – für die Bewirtschaftung in Schutzgebieten, für die Maßnahmen des Biotopschutzes und für den Maßnahmenkomplex Ressourcenschutz zu verzeichnen. Die Berücksichtigung besonderer Schutzfunktionen (Schutzwald) wird nicht nur seltener genannt, sondern in den Konzepten dieser Periode auch weniger detailliert als zuvor beschrieben.

Insgesamt jedoch nimmt der Umfang der Beschreibungen der naturschutzrelevanten Maßnahmenkomplexe zwischen 1986 bis 2000 deutlich zu (Abbildung 31). Dies gilt insbesondere für die Maßnahmen des Waldumbaus und des Prozessschutzes (vor allem die Ausführungen zu Habitat-/Biotopbäumen, zur Erhaltung von Totholz, aber auch zu Naturwäldern). Auch Maßnahmen für den Biotopverbund, die bis 1985 keine Erwähnung fanden, werden nun als Maßnahmen auf der Landschaftsebene neben Darstellungen zur Waldmehrung/Erstaufforstung stärker berücksichtigt. Gleiches trifft auf die Maßnahmen des Artenschutzes zu (zum Beispiel seltene Baumarten, gefährdete Tierarten), die in den ersten Konzepten noch weitgehend unberücksichtigt blieben.

In den aktuellen Konzepten nehmen die Nennungen von Maßnahmen der

Schutzgebietsbewirtschaftung, des objekt- wie flächenbezogenen Prozessschutzes und des Biotopschutzes zu. Diese Entwicklung ist auch für die Detailliertheit der Maßnahmenbeschreibungen festzustellen. So wird die Waldbewirtschaftung in Schutzgebieten gegenüber dem Zeitraum 1986 bis 2000 sehr viel eingehender beschrieben. Auch die Maßnahmen des Prozessschutzes, die bis 1985 kaum eine Rolle spielten, aber bereits in den 1990er-Jahren erheblich an Bedeutung gewannen, werden in den aktuellen Konzepten noch einmal ausführlicher dargestellt.

Insgesamt können für den Zeitraum von 1980 bis heute die stärksten Veränderungen in der Ausführlichkeit der Darstellung bei den Maßnahmenkomplexen (1) Waldbewirtschaftung in Schutzgebieten, (2) kleinskalierter Prozessschutz (Alt- und Totholz) und – etwas weniger ausgeprägt – (3) flächenbezogener Prozessschutz, (4) Maßnahmen auf der Landschaftsebene (Waldmehrung, Biotopverbund) und (5) Maßnahmen für konkrete Arten festgestellt werden.

4.4.3 Stellenwert naturschutzfachlicher Erfolgskontrollen in der Vergangenheit

Ausführungen zu naturschutzrelevanten Erhebungen, Analysen oder Bewertungen finden sich in den älteren, nicht mehr gültigen Dachkonzepten nur selten oder dieser Aspekt wird nur indirekt angesprochen. In der Regel werden lediglich Hinweise auf die die Forsteinrichtung begleitenden Verfahren, Standortkartierung, Waldfunktionenkartierung und (Wald-)Biotopkartierung, gegeben. Tendenziell steht dabei bis Mitte der 1980er-Jahre vor allem die Waldfunktionenkartierung im Vordergrund. Gegen Ende der 1980er-Jahre wird in den Dachkonzepten zunehmend häufiger auf die (Wald-)Biotopkartierung verwiesen.

Während die Kartierungen regelmäßig im Zusammenhang mit der anzupassenden Bewirtschaftung erwähnt werden, findet sich ein konkreter Hinweis auf eine naturschutzrelevante Erfolgskontrolle erstmals 1993 in der Richtlinie zur Waldbewirtschaftung in Hessen („die Ergebnisse der Waldbiotopkartierung werden [...] in die Planung und Erfolgskontrolle der Forsteinrichtung einbezogen“). Konkreter formuliert der LÖWE-Erlass 2007 die Erfassung und Bewertung naturschutzrelevanter Merkmale durch die Forsteinrichtung: So sollen die Umsetzung des Habitatbaumkonzeptes und die Zweckmäßigkeit der Flächenzuweisung im Rahmen des Schutzgebietskonzeptes überprüft werden.

Eine Erfassung von Arten wird bereits 1994 in Niedersachsen („seltene und gefährdete Tier- und Pflanzenarten durch Biotopkartierungen oder andere Erhebungen bekannt“, LÖWE-Erlass) und 1998 in Brandenburg („Erhebungen beim Vollzug der Dienstanweisung zur Artenerfassung“, Waldbaurahmenrichtlinie) erwähnt. Auch auf die Erfassung „ausgewählter Lebensräume“ wird in der Waldbaurahmenrichtlinie hingewiesen. Allerdings wird die Methodik der angesprochenen Erhebungen nicht konkretisiert.

Darüber hinaus sind – jedoch mit eher nachrangigem naturschutzfachlichem Fokus – auch vereinzelt Hinweise auf ein Verbissmonitoring zu finden (zum Beispiel Hessen: Grundsätze Waldbau 1998). Ebenfalls ohne konkreten Naturschutzbezug verweisen Niedersachsen (LÖWE-Erlass 1994 und 2007) und Schleswig-Holstein (Waldbaurichtlinie 1999) auf eine grundsätzliche Überprüfung der Umsetzung der Bewirtschaftungsgrundsätze.

Bei der Analyse der älteren Anweisungen zur Forsteinrichtung zeigen die beiden aus dem Jahr 1985 vorliegenden Dokumente (BW, HE) inhaltlich eine verhältnismäßig große Ähnlichkeit zu den heute gültigen Anweisungen von 2000 (BW) beziehungsweise 2002

(HE). Naturschutzaspekte werden vornehmlich im Rahmen der Inventur und Planung berücksichtigt, während auf eine Analyse oder Bewertung naturschutzfachlicher Entwicklungen nicht ausführlich eingegangen wird. Allerdings verweist die ältere hessische Anweisung im Gegensatz zum aktuell gültigen Dokument zumindest knapp auf eine Kontrolle naturschutzrelevanter Aspekte. So sind „Umfang und Wirksamkeit der Maßnahmen für Naturschutz und Landschaftspflege [...] darzustellen und gutachtlich zu werten“ (HAFEA 1985).

Der aus naturschutzfachlicher Sicht maßgebliche Schwerpunkt früherer Forsteinrichtungen liegt auf der Erfüllung der festgeschriebenen Schutzfunktionen. Hingegen werden „Natur- und Landschaftsschutz“ (Hessen) beziehungsweise „Waldschutzgebiete“ und „Biotopschutzflächen“ (Baden-Württemberg) 1985 nachrangig dargestellt, in den aktuellen Anweisungen jedoch prioritär behandelt. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Resultaten der Ziel-Maßnahmen-Analyse.

Außer der Waldfunktionen- und Standortkartierung sowie eines kurzen Verweises auf die Biotopkartierung in Hessen werden in den beiden vorliegenden Anweisungen von 1985 keine naturschutzrelevanten Instrumente oder Verfahren erwähnt. Hinweise auf die Berücksichtigung von Pflege- beziehungsweise Entwicklungsplänen, „Artenkartierungen“ oder „flächendeckenden Waldbiotopansprachen“ (Hessen) beziehungsweise die Aufnahme „ökologischer Besonderheiten“ wie Baumhöhlen und Totholz (Baden-Württemberg) werden erst mit den aktuellen Forsteinrichtungsanweisungen gegeben.

4.5 Berichterstattung

4.5.1 Art, Inhalt, Umfang und Konsistenz der Berichte

Über die Bewirtschaftung des Landeswaldes und damit auch über ökologische Aspekte im Kontext der Multifunktionalität der Waldbewirtschaftung werden in der Regel jährliche, seltener zweijährliche Berichte veröffentlicht. Bis etwa Anfang der 2000er-Jahre erschienen diese als Berichte der Landesforstverwaltungen. Seit Anfang/Mitte der 2000er-Jahre werden sie durch die Landesbetriebe beziehungsweise Anstalten direkt publiziert (Übersicht siehe Anhang 4).

Neben der Veröffentlichung der regulären Jahresberichte wird naturschutzrelevantes Handeln in den Landeswäldern auch in weiteren Berichtsreihen vorwiegend exemplarisch dargestellt (zum Beispiel Hessen: „Jahrbuch Naturschutz“, Schleswig-Holstein: „Jagd und Artenschutz“, Baden-Württemberg: „Bericht zur Lage der Natur“). In Niedersachsen wird in einem fünfjährigen Abstand ein Evaluationsbericht zum LÖWE-Programm herausgegeben (zum Recherchezeitpunkt in Bearbeitung: „25 Jahre LÖWE-Programm“). In Baden-Württemberg wurde 2009/2010 eine „Zwischenbilanz zum Konzept ‚Naturnaher Waldbau‘“ erstellt. In beiden letztgenannten Veröffentlichungen werden die Erfolge der Waldbewirtschaftung im Landeswald systematisch bewertet. Hervorzuheben ist auch die in anderem Kontext erwähnte Studie „Biologische Vielfalt in den Wäldern Nordostdeutschlands“ für Brandenburg (und Mecklenburg-Vorpommern), die über naturschutzfachliche Kriterien und Indikatoren einen konkreten Bezug zwischen der Bewirtschaftung des Landeswaldes und der biologischen Vielfalt herstellt. Hinweise auf eine beabsichtigte regelmäßige Berichterstattung gibt die Studie allerdings nicht. Über die dargestellten Berichte hinaus wurden auch Berichte über die ganzheitliche Aufgabenerfüllung der Landesforstbetriebe (zum Beispiel „Nachhaltigkeitsberichte“ der NLF und ForstBW, „Gemeinwohlbilanz“ der NLF und SHLF) veröffentlicht. Weiterhin finden sich

Berichte, die regelmäßig maßnahmenpezifische Entwicklungen darstellen, wie z. B. die FFH-Berichterstattung oder die Berichte zur Waldschutzsituation.

Um eine einheitliche Datengrundlage zu schaffen, wurden für die Ableitung von Erfolgen ausschließlich die Jahresberichte genutzt. Diese weisen allerdings nur eine geringe Standardisierung und eine bedingte zeitliche Kontinuität auf. Insbesondere die jüngeren Berichte der Landesforstbetriebe variieren von Jahr zu Jahr stärker und weichen deutlich von den Berichten der früheren Verwaltungen ab. Die Ableitung von Entwicklungen und ein Vergleich zwischen den Betrieben sind deshalb nur bedingt möglich. Als Hürden stellten sich im Einzelnen insbesondere heraus: (1) die fehlende Kontinuität (in der Darstellung naturschutzrelevanter Ergebnisse, (2) eine ungenaue Begriffswahl und unklare Definitionen, (3) verschiedene Einheiten oder variierende Referenzzeiträume bei der Darstellung von Entwicklungen, (4) die abweichenden Erhebungsverfahren, (5) graphische Darstellungen, aus denen nur bedingt konkrete Daten ablesbar sind, (6) teilweise voneinander abweichende Angaben innerhalb eines Berichts.

4.5.1.1 Inhalt und Umfang der Jahresberichte aus naturschutzfachlicher Sicht

Auf die übergeordneten naturschutzfachlichen Ziele wird in den Jahresberichten im gesamten Betrachtungszeitraum selten und nur allgemein eingegangen, während Entwicklungen oder Zustände naturschutzrelevanter Maßnahmen regelmäßiger beschrieben werden. Über den gesamten Zeitraum, vor allem aber in den Berichten der 1990er-Jahre, wird die Erholung thematisiert, wobei sich eine deutliche Verschiebung vom Schwerpunkt der Erholung hin zur Waldpädagogik insbesondere in den 2000er-Jahren feststellen lässt.

Die jüngeren Berichte greifen häufiger das Ziel der Sicherung der biologischen Vielfalt auf. So wird auch in den Sustainability Balanced Scorecards (SBSC) von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein die „Biodiversität“ als ein Kriterium zur „ökologischen Nachhaltigkeit“ definiert. Unterlegt wird dieses in Schleswig-Holstein durch Artenschutzmaßnahmen, während ein darüber hinaus vorgesehener „Biodiversitätsindex“ noch definiert werden muss. Ergänzend wird durch die SBSC Baden-Württembergs auf Aspekte des Naturhaushaltes und der Naturgüter (zweiter Zielkomplex des § 1 BNatSchG) eingegangen, indem die Ziele „Bodenschutz“, und „Klimaschutz“ definiert und mit Kriterien und Indikatoren messbar gemacht werden. Insgesamt wird mit den 2008 bzw. 2011 eingeführten SBSCs in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein eine zeitliche Vergleichbarkeit von Informationen und eine deutlich höhere Transparenz geschaffen. Diese Entwicklung hin zu einer Standardisierung der Ergebnisdarstellung ist positiv zu bewerten. Allerdings erlauben die individuell durch die Einzelbetriebe festgelegten Kriterien und Indikatoren bislang nur einen chronologischen, nicht aber einen überbetrieblichen Vergleich von erreichten Ergebnissen.

Die außerhalb der SBSCs in den Jahresberichten dargestellten Erfolge sind vielfach Ergebnisse im Sinne von Statusinformationen, z. B. zur aktuellen Baumartenverteilung, zum Vorrat, zu den Anteilen der Verjüngungsarten oder zur Schutzgebietskulisse ohne Bezug auf Vorgaben oder stattgefundene Entwicklungen.

Grundsätzlich dominieren über den gesamten Zeitraum von 1990 bis 2014 Ergebnisse im Zusammenhang mit der regulären Waldbewirtschaftung. Insbesondere in den aktuelleren Berichten wird daneben häufiger auf die Maßnahmengruppe „Prozessschutz“ eingegangen. In älteren Berichten finden sich zudem oft Angaben zum Flächenumfang von

Schutzgebieten und Waldfunktionen. Daten zum konkreten Biotop- oder Artenschutz sind im gesamten betrachteten Zeitraum kaum zu finden.

Insgesamt werden naturschutzrelevante Ergebnisse selten in Form einer Zeitreihe dargestellt. Während einzelne Zeitreihen in den Berichten der 1990er-Jahre (in der Regel als Grafiken) noch zu finden sind, stellen sie in den Jahresberichten der neu gegründeten Forstbetriebe und Anstalten eine Ausnahme dar. Hin und wieder – und ebenfalls häufiger in den Berichten der 1990er-Jahre – werden die dargestellten Entwicklungen auch in den Zusammenhang mit beschriebenen Maßnahmen der Konzepte gestellt (zum Beispiel „alte Wälder“ versus Altersklassenverteilung). Häufig wird auf Ergebnisse der Bundeswaldinventur zurückgegriffen, während sich Daten eigener Inventuren oder Erhebungen seltener finden. Im Folgenden werden die Darstellungen nach Maßnahmenkomplexen detailliert beschrieben:

- Ergebnisse zur Baumartenwahl, insbesondere zu aktuellen Baumartenanteilen sind in den älteren wie jüngeren Jahresberichten verhältnismäßig oft dargestellt. Oftmals finden sich auch Zeitreihen zur Entwicklung der Baumartenverhältnisse.
- Auf die Ausprägung der Waldstrukturen wird in den Jahresberichten insgesamt selten eingegangen. Insbesondere Zeitreihen zur Entwicklung von Mischwaldanteilen oder zur Schichtigkeit der Bestände fehlen weitgehend.
- Die Entwicklung von Vorräten im Wald wird in den Jahresberichten über den gesamten Untersuchungszeitraum relativ häufig thematisiert; oft werden dafür auch die Ergebnisse der Bundeswaldinventur genutzt.
- Auf Verjüngungsverfahren wurde insbesondere in den Jahresberichten bis Mitte der 2000er-Jahre häufig Bezug genommen. In den letzten Jahren sind Ergebnisse dazu seltener zu finden. Zuletzt geht der brandenburgische Jahresbericht für 2011 auf die Walderneuerungsflächen im Landeswald 2010 bis 2012 und die Anteile der Verjüngungsarten ein (S. 19).
- Die Erfolge des Waldumbaus im Sinne umgebaute Flächen werden ausdrücklich nur in den neueren Jahresberichten von Brandenburg (seit 2012, 2014: 37) und Schleswig-Holstein (seit 2009, 2014: 54) dargestellt. Darüber hinaus wird im Zusammenhang mit dem Waldumbau aber auch auf die Entwicklung des Laubbaumanteils verwiesen (BW, NI, HE).
- Die Entwicklungen beim Waldschutz im engeren Sinne wurden insgesamt selten und vornehmlich in den Berichten der 1990er-Jahre dargestellt (zum Beispiel zum Einsatz chemischer, biotechnischer und insektizidfreier Verfahren seit 1980 in NI zuletzt in 1997: 19; auch BW 1999: 46, 52 oder Borkenkäfer-Schadflächen 1989 bis 2003 in HE 2003: 24). Häufiger wird in den Jahresberichten über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg auf Entwicklungen im Kontext der Wildbewirtschaftung eingegangen. Dabei stehen im Untersuchungszeitraum in allen untersuchten Bundesländern insbesondere Streckenergebnisse, mit Beginn der 2000er-Jahre auch häufiger Darstellungen zur Entwicklung von Schäden (Verbiss, Schäl) im Vordergrund (zum Beispiel BW 2003: 24, HE 2003: 25, BB 2006: 31).
- Im Bereich Ressourcenschutz werden ausschließlich Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Schutz des Bodens aufgegriffen. Dabei wird insbesondere Bezug auf den Flächenumfang von Bodenschutzkalkungen (zum Beispiel BW 1999: 48, NI 2004:

Anhang, HE 2013: 128) genommen. Selten – und insbesondere bis Anfang der 2000er-Jahre – lassen sich auch Entwicklungen von Bodenbearbeitungen aus den Jahresberichten ableiten. Eine Besonderheit stellen die Zeitreihen zum Umfang der Pflanzrücken in den schleswig-holsteinischen Berichten bis zum Jahr 1995 dar (SH 1996: 78).

- Aussagen zum Erfolg bei der Bewirtschaftung in Schutzgebieten lassen sich aus den Jahresberichten grundsätzlich nicht ableiten. Allerdings werden seltener Entwicklungen zum Umfang der Schutzgebiete oder Flächen von insbesondere durch Vergleiche zum Vorjahr aufgezeigt. Durch regelmäßig wiederkehrende Übersichten vor allem in den Berichten der 1990er-Jahre lassen sich über längere Zeiträume auch durch Ergebnisvergleiche Veränderungen der Schutzgebietsflächen ableiten. Ein direkter Vergleich ist allerdings teilweise durch zeitliche Veränderungen in der Darstellung, wie durch variierende Bezeichnungen der Schutzgebietsflächen zwischen den Ländern erschwert.
- Im Zusammenhang mit dem objektbezogenen Prozessschutz wird die Erhaltung von Habitat-/Biotopbäumen insbesondere seit Ende der 2000er-Jahre in den Jahresberichten thematisiert. Im niedersächsischen Bericht von 1998 finden sich mit den einmalig veröffentlichten „Kennzahlen Waldökologie“ auch Statusinformationen zu Totholz und Höhlenbäumen. Während Einzelergebnisse zum aktuellen Habitatbaumbestand in jüngeren Berichten häufiger dargestellt sind, wird auf die konkrete Entwicklung nur im baden-württembergischen Jahresbericht von 2013 eingegangen. Entwicklungen beim Totholzvorrat werden ebenfalls selten und auf der Grundlage der Ergebnisse der Bundeswaldinventur bzw. Inventurstudie dargestellt (zum Beispiel HE 2014: 47, Waldbericht BB 2007-09: 18).
- Über den gesamten Untersuchungszeitraum werden für den flächenhaften Prozessschutz Naturwälder (bzw. Naturwaldreservate/Bannwälder) thematisiert. Häufiger sind dazu in den Jahresberichten Beschreibungen zum aktuellen Umfang, aber kaum zur Flächenentwicklung zu finden (Ausnahme BW: „Entwicklung der Ausweisung von Bannwäldern seit 1911“ im Bericht 1998: 52). Während die Naturwälder neben den Kernzonen der Großschutzgebiete bereits seit vielen Jahren eine Bedeutung für den Prozessschutz haben, werden in den jüngeren Berichten der Länder weitere neue Flächen mit vielfältigen Bezeichnungen beschrieben (zum Beispiel „Kernflächen Naturschutz“ in Hessen, „Waldrefugien“ in Baden-Württemberg, „HotSpots“ in Niedersachsen oder „Referenzflächen“ im Kontext mit der FSC-Zertifizierung). Die Zunahme dieser Prozessschutzflächen wird explizit allerdings nur im baden-württembergischen Bericht für 2013 ersichtlich (S. 25: „Stand der Waldrefugien“ 2011, 2012, 2013), während in Berichten anderer Länder vor allem Statusmeldungen zu finden sind.
- Im Kontext mit Maßnahmen auf der Landschaftsebene werden Erfolge im Zusammenhang mit dem Biotopverbund/der Biotopvernetzung in den Jahresberichten nur sehr selten und ausschließlich im Zusammenhang mit Projekten als allgemeine Entwicklungen dargestellt (zum Beispiel HE 2004: 27 oder SH 2013: 34). Häufiger hingegen werden vor allem in den 1980er- und 1990er-Jahren Waldmehrungen/Aufforstungen beziehungsweise Waldumwandlungen thematisiert, wobei sich die Entwicklungen in den Jahresberichten vielfach auf den Gesamtwald im jeweiligen Bundesland beziehen (BW, BB, HE). Die Waldmehrung im Eigentum des

Landes wird bis in die heutige Zeit nur durch die schleswig-holsteinischen Landesforsten unter anderem im Rahmen der SBSC dargestellt (zum Beispiel SH 2014: 54). Für die Niedersächsischen Landesforsten wurden Erfolge bei Erstaufforstungen insbesondere von 1990 bis 1998 im Zusammenhang mit Flächenübertragungen und vertragsgemäßen Aufforstungen beschrieben. Insgesamt finden sich damit für den Landeswald nur in sehr geringem Umfang konkrete Ergebnisse für Maßnahmen auf der Landschaftsebene.

- Im Zusammenhang mit Maßnahmen für bestimmte Biotope sind in den Jahresberichten häufiger Aufstellungen zum Flächenumfang bestimmter Biotope (in der Regel „gesetzlich geschützte“ beziehungsweise „Biotope/Biotope der Waldbiotopkartierung“ als Gesamtumfang, selten als Einzelaufstellung wie zum Beispiel BW 1998-2000), allgemeine Darstellungen zum Schutz bestimmter Biotope (zum Beispiel Anlage von Feuchtbiotopen, Pflege von Waldrändern, Sicherung von Streuobstwiesen etc.) sowie insbesondere in jüngeren Jahren Angaben zu den entstandenen Kosten für Maßnahmen des Biotopschutzes zu finden. Insgesamt wird in den Berichten der 1990er-Jahre häufiger auf konkrete Biotopschutzmaßnahmen eingegangen als in den aktuellen Berichten, wobei in letzteren auffällig oft Bezug auf Maßnahmen für Moore genommen wird. In einigen brandenburgischen Berichten der 1990er-Jahre werden Maßnahmen für bestimmte Biotope systematisch gelistet und mit ihrem Flächenumfang wiedergegeben (zum Beispiel 1994: 39, 1995: 34, 1997/98: 65). Eine ähnliche, aber eher beispielhafte Listung von Maßnahmen für bestimmte Biotope ist in den niedersächsischen Berichten der Jahre 2005 (S. 28) und 2006 (S. 12) zu finden. Naturschutzrelevante Erfolge lassen sich aus diesen Daten wie auch aus den Informationen zum finanziellen Aufwand allerdings kaum ableiten; eine Bewertung der Maßnahmen wird nicht vorgenommen.
- Ergebnisse im Zusammenhang mit Maßnahmen für den Schutz bestimmter Arten werden in den Jahresberichten grundsätzlich über den gesamten Untersuchungszeitraum dargestellt; dabei ist insbesondere seit etwa 2009 eine etwas intensivere Berichterstattung festzustellen. Wie beim Schutz spezieller Biotope wird auch im Kontext mit den Maßnahmen für spezielle Arten in der Regel vor allem auf allgemeine Ergebnisse eingegangen (zum Beispiel „Durchführung von Fledermausschutzmaßnahmen“, „Sicherung von Orchideenstandorten“, „Bekämpfung invasiver Arten“ usw.). Allerdings beziehen sich einzelne Berichte auch auf konkrete Entwicklungen. So geht die schleswig-holsteinische SBSC unter Darstellung der Vorjahresergebnisse auf die jährliche Anzahl der Artenschutzmaßnahmen ein (zum Beispiel 2014: 54), des Weiteren werden in einigen brandenburgischen Berichten der 1990er-Jahre – wie im Zusammenhang mit Maßnahmen zum Schutz spezieller Biotope – konkrete Artenschutzmaßnahmen unter Angabe des Umfangs (Stück) aufgelistet (zum Beispiel 1994: 40, 1995: 35, 1997/98: 66).
- Nur selten und dann in überwiegend allgemeiner Darstellung werden in den Jahresberichten Ergebnisse im Kontext mit Maßnahmen für bestimmte Genressourcen erwähnt. Dabei stehen forstliche Genressourcen regelmäßig im Vordergrund. Vor allem seit 2008 sind häufiger quantitative Angaben zum Umfang der Objekte (zum Beispiel Generhaltungsobjekte, Generhaltungswälder oder zugelassene Erntebestände) zu finden. Entwicklungen beim Genressourcenschutz lassen sich aus den Berichten jedoch nicht ableiten. Ein diesbezüglicher Versuch wurde zwar mit der Ausarbeitung der SBSC in Schleswig-Holstein 2008 unternommen. Allerdings wurde das ökologische Kriterium „Erhaltung forstlicher Genressourcen“ (mit Indikator Anzahl Baumarten und Vorkommen)

mit der Anpassung der SBSC 2012 wieder gestrichen. Auf der Basis der Jahresberichte lassen sich daher Entwicklungen beim Schutz spezieller Genressourcen nicht nachzeichnen.

Insgesamt zeigt sich von 1990 bis heute ein abnehmender Trend der dargestellten naturschutzrelevanten Informationen (Abbildung 32). Dabei können grundsätzlich drei Phasen unterschieden werden: Für die 1990er-Jahre lässt sich eine relativ stetige Berichterstattung feststellen. Dabei ist die Anzahl maßnahmenbezogener Ergebnisdarstellungen in den Jahresberichten zu Beginn der 1990er-Jahre zunächst leicht angestiegen und ab Mitte der 1990er-Jahre wieder leicht zurückgegangen. Insbesondere zum Anfang der 2000er-Jahre ist ein deutlicher Einbruch im naturschutzrelevanten Informationsgehalt der Berichte zu erkennen. Erst seit etwa 2008 nimmt der Umfang der Ergebnisdarstellungen mit ökologischem Bezug in den Jahresberichten wieder zu, erreicht jedoch bislang nicht das Ausgangsniveau der 1990er-Jahre.

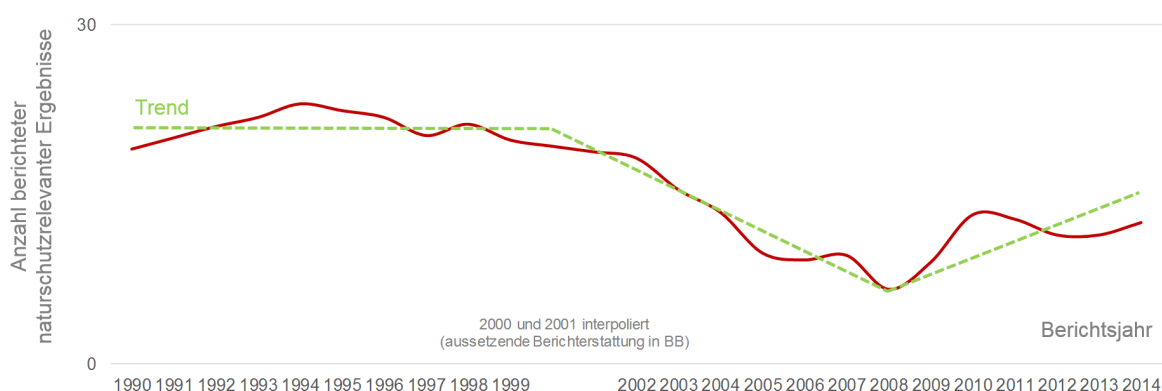


Abb. 32: Entwicklung des Umfangs naturschutzrelevanter Ergebnisdarstellungen (Zeitreihen, Einzelergebnisse und allgemeine Ergebnisse) in den Jahresberichten der Landesforstbetriebe

4.5.1.2 Übereinstimmung von Maßnahmenbeschreibung und Ergebnisdarstellung (Deckungsgrad)

In den aktuellen Berichten (letzte fünf Berichte je Landesforstbetrieb) sind durchschnittlich nur für etwa jede dritte wesentliche Maßnahme relevante Ergebnisse dargestellt. Hingegen zeigen die Berichte aus den Jahren 1990 bis 1999 eine bessere Übereinstimmung zwischen Maßnahmen- und Ergebnisdarstellung (Abbildung 33). Hier wurde für etwa jede zweite wesentliche Maßnahme ein Ergebnis veröffentlicht.

Während die Zahl der beschriebenen Maßnahmen in den Konzepten bis heute deutlich zugenommen hat (von etwa 20 auf 30 wesentliche Maßnahmen), ist der Umfang der Ergebnisdarstellung in den Jahresberichten leicht zurückgegangen (von durchschnittlich 9,4 auf 7,6). Folglich fallen die Informationsgehalte der Konzepte und die darauf bezogene Berichterstattung der Landesforstbetriebe zunehmend auseinander.

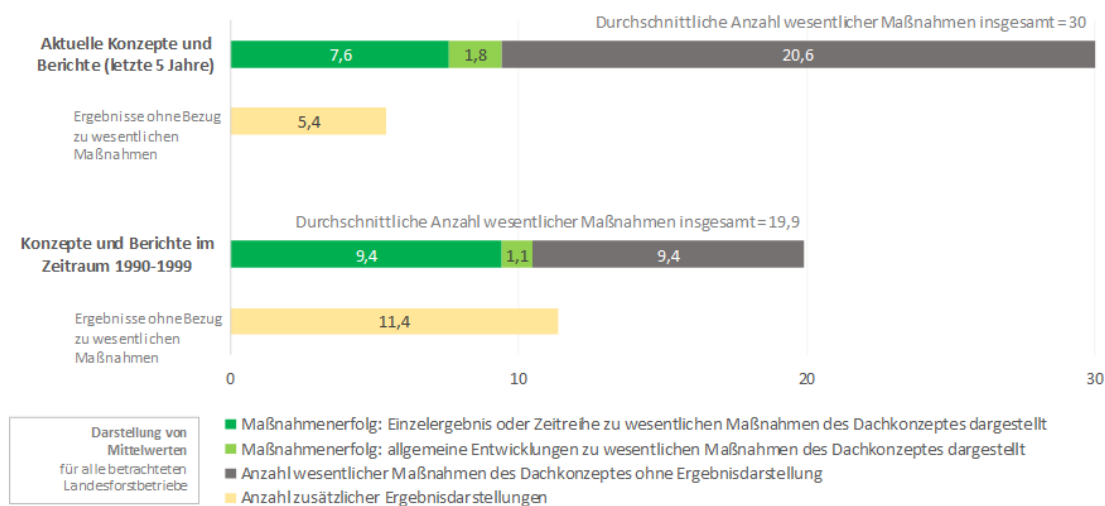


Abb. 33: Deckung von dargestellten („wesentlichen“) Maßnahmen der Dachkonzepte und entsprechenden Ergebnissen in den zeitgleich erschienenen Jahresberichten im Durchschnitt der untersuchten fünf Bundesländer

Die aktuellen Jahresberichte enthalten anstelle von Ergebnissen teilweise auch nur Absichtserklärungen sowie zahlreiche Erläuterungen im Rahmen von Öffentlichkeitsarbeit und Waldpädagogik. Damit hat sich der Charakter der Berichterstattung seit den 1980er-Jahren insgesamt deutlich von einer datenbetonten, die Waldbewirtschaftung im Einzelnen dokumentierenden hin zu einer bilddominierten, die Waldbewirtschaftung im Allgemeinen erklärenden Darstellung verändert.

4.5.2 Naturschutzrelevante Entwicklungen im Landeswald der ausgewählten Länder

Aus den Zeitreihen der Jahresberichte ergeben sich nach Maßnahmenkomplexen geordnet im Wesentlichen die folgenden Entwicklungen:

- Entwicklung der Baumartenzusammensetzung: Grundsätzlich zeigt sich für den Untersuchungszeitraum eine kontinuierliche Zunahme des Laubbaumanteils auf Kosten des Nadelbaumanteils. Im Bericht Schleswig-Holsteins für das Jahr 1996 wird die Entwicklung der Baumarten Eiche, Buche/anderes Laubholz, Fichte und Kiefer/Lärche seit 1842 als Grafik abgebildet (siehe Abbildung 34, aus SH 1996: 54). Ähnliche Darstellungen lassen sich für den Beobachtungszeitraum auch in anderen Berichten finden. Im Baden-Württembergischen Jahresbericht für das Jahr 1999 wird zudem die Entwicklung des Laubholzanteils der Bestandesbegründung seit 1970 dargestellt. Hier zeigt sich, dass bereits in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre mehr Laubbäume als Nadelbäume gepflanzt wurden und Laubbäume Ende der 1990er-Jahre über 70 Prozent der gepflanzten Bäume ausmachten. Diese Entwicklung wird auch über Ergebnisse im Zusammenhang mit dem Waldumbau dargestellt. So verweisen einige Berichte (zum Beispiel NI 2010: 32, auch 1997: 6 und andere) im Zusammenhang mit dem Waldumbau auf die Erhöhung des Laubbaumanteils.

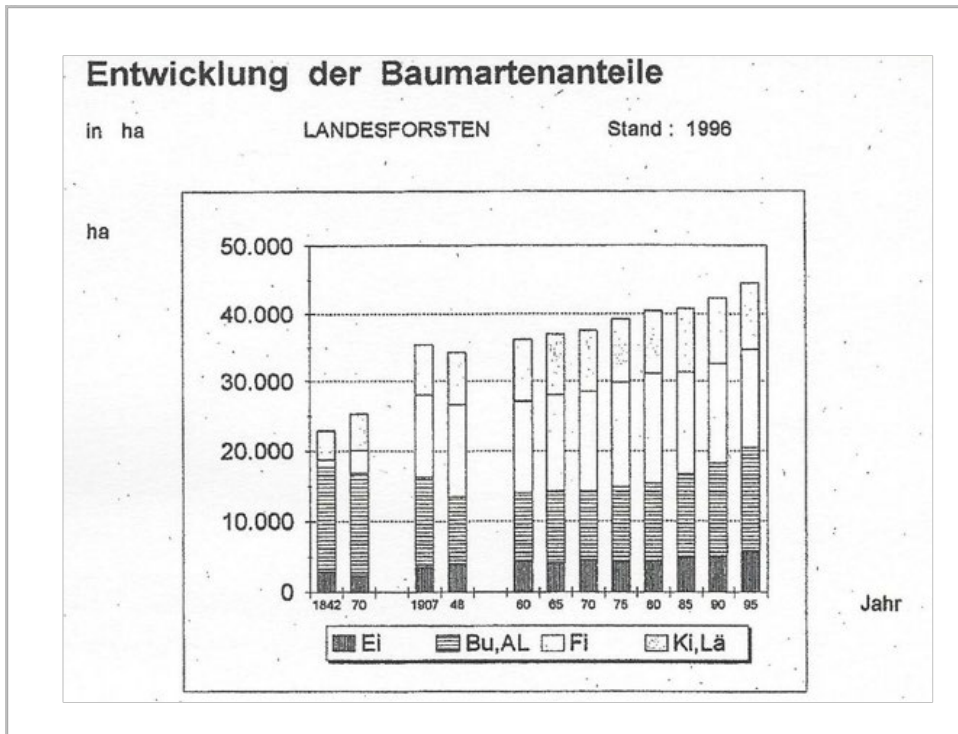


Abb. 34: Entwicklung der Baumartenanteile in Schleswig-Holstein (aus Jahresbericht SH 1996, S. 54)

- Entwicklung der Waldstruktur: Nach dem Bericht der niedersächsischen Landesforsten für 2010 stieg der Mischbestandsanteil in einem Zeitraum von 20 Jahren von 45 % (1990) auf 68 % im Jahr 2010 (S. 32). Die Entwicklung vertikaler Strukturen wird explizit durch den brandenburgischen Jahresbericht für 1999 erwähnt. So hat sich „die Fläche der mit Unterstand ausgestatteten Bestände seit 1994 mehr als verdoppelt“ (S. 19). Baden-Württemberg verweist in seinem Bericht für 2002 wiederum darauf, dass sich die nach dem Dauerwaldprinzip bewirtschaftete Fläche gegenüber dem Statistikzeitraum 1961/70 vervierfacht hat (S. 18). Insgesamt lässt sich anhand der Jahresberichte eine Entwicklung in Richtung gemischter, laubbaumreicher und vertikal gegliederter Wälder feststellen.
- Vorratsentwicklung: Eine umfassende Entwicklung von Vorrat, Zuwachs und Nutzung seit 1944 zeigt eine Grafik im niedersächsischen Jahresbericht von 2005 (vgl. Abbildung 35, aus NI 2005: 12):

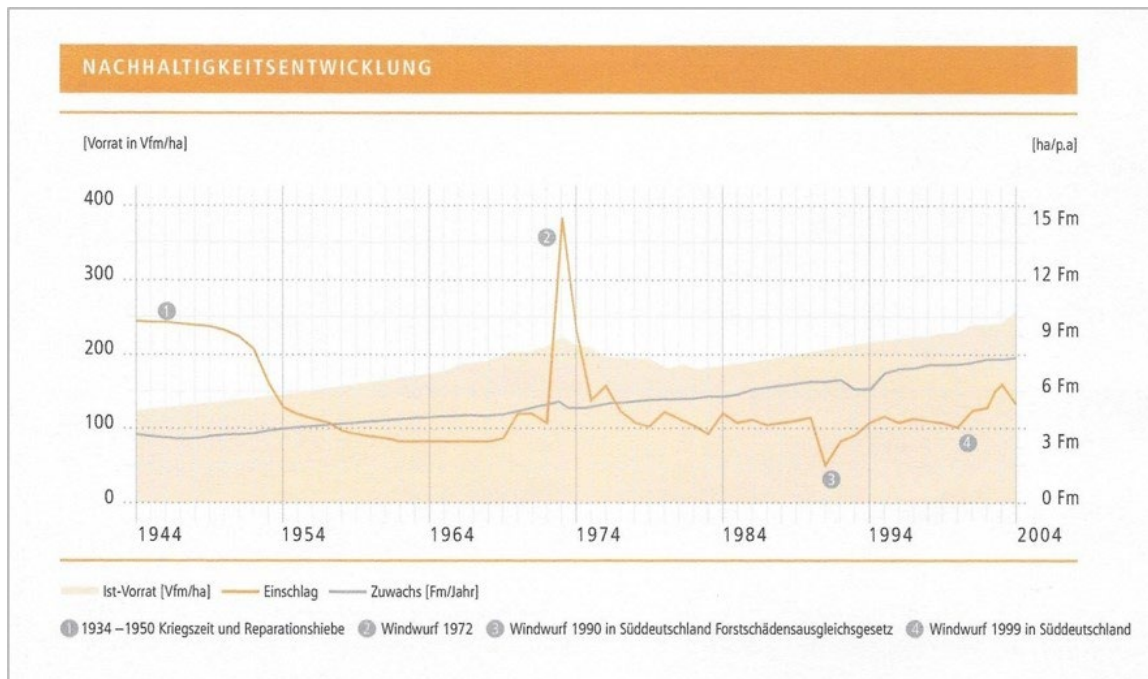


Abb. 35: Entwicklung von Vorrat, Zuwachs und Hiebssatz seit 1944 in Niedersachsen (aus Jahresbericht NI 2005, S. 12)

Auf den erfolgten Vorratsaufbau wird auch im hessischen Jahresbericht 2014 eingegangen (S. 16). Ähnliche Darstellungen wie in Niedersachsen sind für den schleswig-holsteinischen Landeswald (zum Beispiel Jahresbericht 1995, S. 74) oder Baden-Württemberg (zum Beispiel Jahresbericht 2002, S. 19) zu finden. Insgesamt lässt sich ab der Nachkriegszeit eine kontinuierliche Erhöhung des Vorrates in den Landeswäldern ableiten. Auch auf Veränderungen in den einzelnen Altersklassen gehen die Jahresberichte ein (zum Beispiel NI 1997: 6). In diesem Zusammenhang finden sich vor allem in jüngeren Berichten häufiger auch Aussagen zur Zunahme des Anteils alter Wälder (z. B. NI 2011: 22; HE 2010: 55).

- Entwicklung der Verjüngungsverfahren: Eine umfassendere Darstellung zur Entwicklung der Verjüngungsarten findet sich im hessischen Jahresbericht für das Jahr 2000; hier werden die neu verjüngten Flächen nach Verfahren und Laub-/Nadelbäumen differenziert für den Zeitraum 1989 bis 2000 abgebildet. Seit Beginn der 1990er-Jahre zeigt sich eine Zunahme der Naturverjüngungsflächen und der Flächen des Voranbaus/Unterbaus mit Laubbäumen (Abbildung 36, aus HE 2000: 99). Die Zunahme der Naturverjüngungsflächen wird bis in die heutige Zeit in den Jahresberichten thematisiert (zum Beispiel NI 2011: 34, BB 2007: 13). Insbesondere in den 1990er-Jahren werden der Rückgang von Kahlschlägen (zum Beispiel SH 1996: 68 (Tabelle), BB 1995: 20) und der zunehmende Verjüngungsanteils unter Schirm (Voranbau/Unterbau) (zum Beispiel BB 1995: 20) herausgestellt. Deutlich wird zudem der mit Beginn der 1990er-Jahre sinkende Pflanzenverbrauch (Jahresbericht BW 1999: 46), der wiederum auf die die zunehmende Bedeutung der Naturverjüngung hinweist.

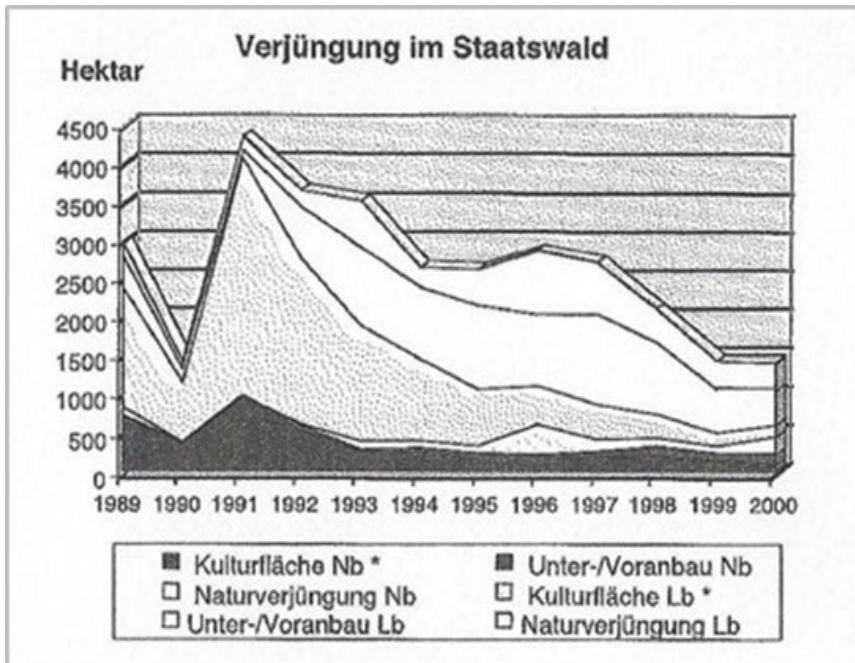


Abb. 36: Entwicklung der Verjüngungsverfahren in Hessen (aus Jahresbericht 2000, S. 99)

- Entwicklungen beim Waldumbau: Erfolge beim Waldumbau lassen sich maßgeblich über die Veränderungen der Baumartenanteile und Waldstrukturen ableiten (siehe oben). Konkrete Bezüge zur umgebauten Waldfläche werden insbesondere durch Brandenburg und Schleswig-Holstein hergestellt: So hat in Brandenburg die Umbaufläche zwischen 2009 und 2014 kontinuierlich von etwa 700 auf etwa 1.300 ha/Jahr zugenommen (BB 2014: 37). In Schleswig-Holstein wurden im Zeitraum 2009 bis 2011 jährlich zwischen 90 bis 400 ha Waldumbaufläche realisiert (SBSC in SH 2011).
- Entwicklungen beim Waldschutz: Die vorliegenden Statistiken zeigen, dass chemischer Pflanzenschutz in den 1990er-Jahren deutlich zurückgegangen ist (z. B. BW 1980-1999, zuletzt 1999: 52, NI 1997: 1; siehe auch Abbildung 37) und seit den 2000er-Jahren in den Landeswäldern nur noch äußerst selten praktiziert wird.

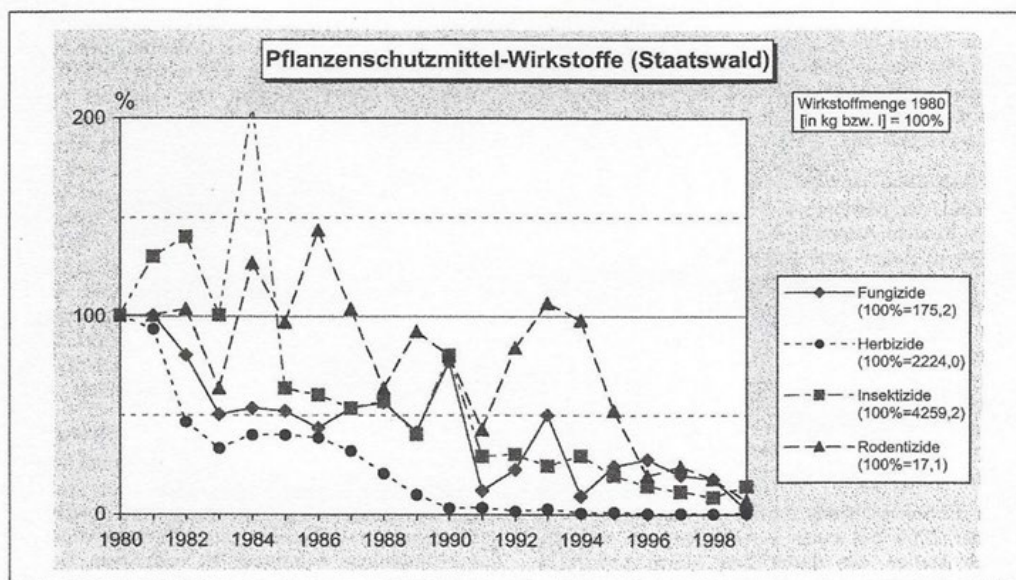


Abb. 37: Entwicklung des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln in Baden-Württemberg (aus Jahresbericht 1999, S. 52)

Gleichzeitig sind beim Wildmanagement im Betrachtungszeitraum Anstiege bei den Schalenwildstrecken dokumentiert (zum Beispiel Anstieg der Schwarz- und Rehwildstrecken in BW 2008: 31 oder Anstieg der Rotwildstrecke in HE 2013: 63). Die sich daraus ergebenden erheblichen Belastungen für den Wald treten insbesondere mit Anfang der 2000er-Jahre auf (zum Beispiel zunehmender Verbiss in BW zwischen 1999 und 2009 in BW 2009: 32 oder zum Beispiel zunehmende Schältschäden durch Rotwild in Hessen zwischen 1984 und 2003 in HE 2003: 25). Aktuellere Daten aus den 2010er-Jahren sind nicht veröffentlicht.

- Entwicklungen beim Ressourcenschutz: Im Hinblick auf Bodenschutzkalkungen zeigen die Jahresberichte bis Anfang der 1990er-Jahre einen großen Umfang, anschließend einen Rückgang und in jüngerer Zeit wieder eine Zunahme (zum Beispiel BW 1999: 48, NI 2004: Anhang, HE 2013: 128).
- Entwicklungen bei der Waldbewirtschaftung in Schutzgebieten: Die Entwicklungen bei der Schutzgebietsfläche können vor allem aus dem Vergleich mehrerer Berichte nachvollzogen werden. Seit den 1980er-Jahren nimmt die Schutzgebietsfläche im Landeswald zu (zum Beispiel SH Daten 1987: 77 vs. 1996: 57, NI Daten 1990: 28 vs. 1999: 20, HE Daten 2010: 68 vs. 2013: 86). Beispielhaft verweist der hessische Bericht bereits im Jahr 1994 darauf, dass sich der Flächenanteil von Wasserschutzgebieten, Naturschutzgebieten sowie Schutz- und Bannwäldern im gesamten Wald in 14 Jahren mehr als verdoppelt beziehungsweise sogar fast vervierfacht hat (HE 1994: 9).
- Entwicklungen bei der Waldbewirtschaftung im Schutzwald: Die Entwicklung von Schutzwäldern bzw. der Fläche, auf der besondere Schutzfunktionen zu beachten sind, lässt sich nur über den Vergleich mehrerer Berichte ableiten. Hierbei zeigen sich indifferente Entwicklungen. So hat der Umfang von Wäldern mit besonderer Wasserschutzfunktion in Schleswig-Holstein von 1990 bis 1996 abgenommen, der Umfang von Bodenschutzwäldern im gleichen Zeitraum zugenommen (SH 1990: 57 und 1996: 71). Für Brandenburg lässt sich zwischen 2002 und 2003 eine Zunahme von

Wasser- und Bodenschutzwäldern feststellen (BB 2002: 19, 2003: 26). In Hessen schwankt die Fläche von Wasserschutzgebieten im Wald (unter anderem HE 2005/06). Insgesamt kann – bei erkennbaren Fluktuationen – von einer etwa gleichbleibenden Fläche der waldbezogenen Schutzfunktionen ausgegangen werden.

- Entwicklungen beim objektbezogenen Prozessschutz: Entwicklungen zur Ausweisung von Biotop-/Habitatbäumen können nur für Baden-Württemberg abgeleitet werden: Hier hat die Ausweisung von Biotop-/Habitatbaumgruppen von 2010 bis 2013 kontinuierlich zugenommen (2013: S. 25). Auch die Totholzmenge ist im betrachteten Zeitraum angestiegen; so zum Beispiel in Hessen von 2002 bis 2012 um 26 % (HE 2014: 47) oder in Brandenburg von 2002 bis 2008 von etwa 1,2 auf 1,8 Mio. Kubikmeter (BB 2007-2009: 18).
- Entwicklungen beim flächenbezogenen Prozessschutz: Vor allem in den 1990er-Jahren hat der Umfang von Naturwäldern zugenommen (Bsp. NI 1990: 28 (3.200 ha) vs. 1999: 20 (4.200 ha), Bsp. HE 1995: 47 (923,6 ha) vs. 1998: 19 (1.228 ha)). Auch gegenwärtig kommt es in einigen Ländern wieder zu deutlichen Flächenzunahmen, da im Rahmen der Festlegung neuer Prozessschutzflächen bisweilen eine Sicherung als Naturwälder erfolgt (zum Beispiel SH 2014: 57). Eine über den Naturwald und die Kernzonen hinausgehende Zunahme von Prozessschutzflächen lässt sich durch den Vergleich der Angaben aufeinanderfolgender Berichte ableiten (z. B. BB: „Wälder ohne forstliche Bewirtschaftung“ 2002: 19 (3.231 ha) vs. 2003: 26 (3.658 ha), Bsp. HE: Übersicht zu „Flächen mit Nutzungsverzicht“ 2007 (22.086 ha) vs. 2013 (25.683 ha), Bsp. NI: „nutzungsfrei“ bzw. „vollständig aus der Nutzung“ 2004: 17 (11.000 ha) vs. 2014: 47 (24.500 ha)). Die Wirksamkeit der Prozessschutzflächen (Naturwald/Bannwald, Kernzonen) wird durch die Darstellung von Untersuchungsergebnissen zu Artvorkommen in einzelne Berichten exemplarisch thematisiert (Bsp. HE 2000: 22, 2003: 53, 2010: 60, 2011/12: 64 oder BW 2011: 15).
- Entwicklungen bei Maßnahmen auf der Landschaftsebene: Der Flächenumfang der Neuwaldbildung (Erstaufforstung) in Schleswig-Holstein schwankt seit 2008 zwischen 15 ha (2014) und 73 ha (2009). Die gesetzte Zielmarke von 60 ha/Jahr (SBSC u. a. 2014: 54) wurde in den letzten Jahren nicht erreicht. Daten aus anderen Ländern sind nicht verfügbar. Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Biotopverbund werden in den Jahresberichten nicht dargestellt.
- Entwicklungen beim objektbezogenen Schutz, das heißt Erfolge im speziellen Biotop-, Arten- und Genressourcenschutz, lassen sich aus den Jahresberichten nicht ableiten; Bewertungen von Arten- oder Biotopschutzmaßnahmen werden durch die Betriebe nicht vorgenommen. Der in der SBSC Schleswig-Holsteins vorhandene Indikator „Artenschutzmaßnahmen je Revier im Jahr“ blieb über den Zeitraum 2008 bis 2014 unverändert (SH 2014: 54), gleiches galt für den Indikator der seltenen Genressourcen, der in den Jahren 2008 bis 2011 veröffentlicht wurde (SH 2011). Darüber hinaus wird zwar bisweilen auf konkrete Artenentwicklungen oder -bilanzen eingegangen; diese Ergebnisse stehen allerdings vornehmlich im Zusammenhang mit anderen Maßnahmen (integrative Waldbewirtschaftung, flächiger Prozessschutz). So wird neben den bereits erwähnten Artenerhebungen/-funden in Naturwäldern, Bannwäldern oder Nationalpark-Kernzonen beispielsweise auch die erfolgreiche Ausbreitung des Frauenschuhs dargestellt (Hessen 2013: 71), während Niedersachsen auf das erneute Vorkommen (fast) ausgestorben geglaubter Vogelarten im Wald verweist (2007: 33/34, 2010: 43).

Im Unterschied zu den Darstellungen in den Jahresberichten kann die Entwicklung natur-schutzrelevanter Waldstrukturparameter auf der Grundlage der Bundeswaldinventuren (BWI) länderübergreifend verglichen werden (Abbildung 38).

Veränderungen der Waldflächen und Vorräte zwischen 2002 zu 2012 (BWI ² zu BWI ³)		BW	BB+BE	HE	NDS	SH	
Maßnahmenkomplex Baumartenwahl/-zusammensetzung							Qu*
Laubbaum-Anteil (Baumartengruppe) [ha]		+	+	+	+	+	1
Nadelbaum-Anteil (Baumartengruppe) [ha]		-	-	-	-	-	1
Naturnähe der Baumartenzusammensetzung (Jungbestockung) [ha]	= sehr naturnah	+	+	+	+	+	2
	= naturnah	+	+	-	-	+	2
Maßnahmenkomplex Strukturpflege/Waldgefüge							
Beimischung (mind. 10 %) in der Hauptbestockung [ha]		+	+	+	+	+	3
Laubwald rein [ha]		+	-	+	+	+	4
Nadelwald rein [ha]		-	-	-	-	-	4
Einschichtiger Bestockungsaufbau [ha]		-	-	-	-	-	5
Zweischichtiger Bestockungsaufbau [ha]		+	+	+	+	+	5
Mehrschichtiger Bestockungsaufbau/Plenterwald [ha]		+	+	+	-	+	5
Maßnahmenkomplex Vorratspflege/-aufbau							
Laubbaum-Vorrat [m ³]		+	+	+	+	+	6
Nadelbaum-Vorrat [m ³]		-	+	+	+	+	6
Vorräte im Alter [m ³]	141-160 Jahre	+	-	+	+	+	7
	> 160 Jahre	+	+	+	+	+	7
Maßnahmenkomplex Verjüngungsverfahren							
Naturverjüngung [ha]		+	+	+	-	+	8
Pflanzung [ha]		-	-	-	+	-	8
Maßnahmenkomplex Prozessschutz kleinkaliert (Objekte)							
Totholz-Vorräte [m ³]		+	+	+	+	-	9
*Quellennachweise (Angabe des Auftragskürzels und Archivierungsdatums: https://bwi.info/)							
1 - 77V1PI_L637mf_0212_bi / 2014-8-5 14:24:44.730		6 - 77V1PI_L244mf_0212_bi / 2014-9-23 16:47:18.970					
2 - 69Z1PN_L345mf_0212_L346c / 2015-2-20 15:9:57.173		7 - 77V1PI_L244mf_0212_bi / 2014-9-23 16:47:18.970					
3 - 69Z1PN_L321mf_0212_L322c / 2015-2-23 14:30:40.110		8 - 69Z1PN_L337mf_0212_c / 2015-2-24 9:17:13.703					
4 - 69Z1PN_L343mf_0212_L344c / 2015-2-23 11:59:52.170		9 - 69V1PI_L202mf_2012_L203 / 2014-6-23 10:59:8.237					
5 - 69Z1PN_L321mf_0212_L322c / 2015-2-23 14:30:40.110							

Abb. 38: Entwicklung wesentlicher Waldstrukturparameter zwischen 2002 und 2012 im Vergleich der Landeswälder (Kennzeichnung grün und orange: statistisch signifikante Unterschiede mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit < 5 %). Aus inventurtechnischen Gründen schließen die brandenburgischen Daten jene von Berlin mit ein.

Für alle relevanten Maßnahmenkomplexe ist für den Zeitraum von 2002 bis 2012 eine positive Entwicklung naturschutzfachlich relevanter Kenngrößen festzustellen. So hat sich die mit Laubbäumen bestockte Waldfläche in allen Ländern erhöht, während die Nadelbaumfläche analog gesunken ist. Eine damit einhergehende höhere Naturnähe der Waldbestände lässt sich gerade auch für die Jungbestockung ableiten. Ebenfalls hat die Waldbewirtschaftung in allen Ländern zu einer höheren Strukturvielfalt geführt: Einschichtige Bestände und reine Nadelwälder haben in allen Landesforstbetrieben signifikant an Fläche verloren, während die Wälder heute öfter mit mindestens zwei Schichten ausgestattet und Beimischungen in der Hauptbestockung wesentlich häufiger anzutreffen sind. Gleichfalls haben sich die Vorräte im Wald erhöht. Insbesondere beim Laubholz sind die Zunahmen in allen Ländern signifikant, beim Nadelholz zeigen sich

grundsätzlich ähnliche Entwicklungen. Darüber hinaus stellt sich in allen Bundesländern eine signifikante Erhöhung der Vorräte in der höchsten Altersklasse, das heißt bei den über 160-jährigen Bäumen, dar. Der Anteil der über Naturverjüngung begründeten Flächen hat in fast allen Ländern signifikant zugenommen, während die über Pflanzungen in Verjüngung gebrachten Flächen in der Regel abgenommen haben. Auch beim Totholzvorrat zeigt sich für den Betrachtungszeitraum überwiegend eine Zunahme. Allerdings sind für diese Entwicklungen in der Datenbank des Thünen-Instituts keine Daten zur Ableitung der statistischen Signifikanz hinterlegt. Aufgrund der hohen Anzahl der Aufnahmen (Traktecken) sind die Werte jedoch als zuverlässig einzuschätzen.

4.6 Diskussion

4.6.1 Datenmaterial und Methodik

4.6.1.1 Datenmaterial

Für die Analysen wurden ausschließlich betriebliche Konzepte herangezogen. Diese sind jedoch nur ein, wenngleich der wesentlichste Ausschnitt aus dem Ensemble aller bei der Bewirtschaftung des Waldes zu berücksichtigenden Regelungen. Weitere verbindliche, von außen wirkende Vorgaben bestehen zum Beispiel durch Gesetze, Verordnungen, Bewirtschaftungspläne oder auch Zertifizierungsstandards. So ist nicht immer auszuschließen, dass wesentliche Sachverhalte bzw. konkrete Maßnahmen in den Konzepten durch die Betriebe unberücksichtigt bleiben, wenn eine Regelung auf höherer Ebene (zum Beispiel per Verordnung oder über den Zertifizierungsstandard) bereits vorhanden ist und daher keiner weiteren Spezifizierung bedarf. Es ist anzunehmen, dass durch die Betriebe alle aktuellen Dachkonzepte zur Verfügung gestellt bzw. recherchiert wurden. Später vorkommende Zufallsfunde zeigten allerdings, dass vereinzelt Unterkonzepte oder ältere Dachkonzepte keine Berücksichtigung fanden. Angesichts der Vielfalt an Regelungen sowie der begrenzten Archivierung und Dokumentation waren insbesondere jüngeren Ansprechpartnern relevante Dokumente nicht immer bekannt. Im weiteren Verlauf der Untersuchungen wurde zudem festgestellt, dass aktuelle betriebliche Vorgaben und Verfahren zum Teil in Unterlagen dargestellt werden, die für eine entsprechende Analyse nicht per se in Betracht kamen (zum Beispiel Darstellung von Maßnahmen/Verfahren in Jahresberichten oder Fachzeitschriften, Maßnahmendarstellung in Forsteinrichtungsanweisungen). Eine vollständige Erfassung aller in einem Landesforstbetrieb geltenden naturschutzrelevanten Regelungen hätte daher nur mit einem Aufwand geleistet werden können, der deutlich über den Projektrahmen hinausgegangen wäre.

Häufig wurde eine große Zahl aktueller Dokumente mit unterschiedlichster inhaltlicher Ausgestaltung und Ausrichtung geliefert (zum Beispiel auch Landesstrategien, Zertifizierungsurkunden, Pflegepläne, Projektflyer, Schulungsunterlagen), sodass eine Kategorisierung und Selektion dieser knapp 400 Unterlagen und Hinweise erforderlich war, um eine einheitliche Datengrundlage herzustellen. In erster Linie wurden die verhältnismäßig einfach zu recherchierenden Dachkonzepte analysiert (n = 41), die Anweisungen zur Forsteinrichtung (n = 4) ausgewertet und die weitgehend regelmäßig publizierten Jahresberichte (n = 104) untersucht. Die Nutzung weiterer Dokumente hätte zu einer fehlenden Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern geführt.

Ein Zugang zu älteren Konzepten, insbesondere aus den frühen 1980er-Jahren, war nur

über persönliche Handbestände und Bibliotheksrecherchen möglich. In der Folge wurden für den Zeitraum bis einschließlich 1985 lediglich vier Konzepte aus vier Ländern analysiert. Aufgrund des geringen Datenumfangs ergeben sich bei der statistischen Auswertung Unsicherheiten, die jedoch wegen fehlender Alternativen in Kauf genommen wurden.

4.6.1.2 Methodik der Ziel-Maßnahmen-Analyse

Die konkrete inhaltliche Analyse nach Zielen und Maßnahmen wurde aus Gründen der Vergleichbarkeit und Projekteffizienz auf die Dachkonzepte beschränkt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es nicht die Aufgabe der Dachkonzepte sein kann, die Umsetzung oder Erfolgskontrolle von Maßnahmen im Detail zu beschreiben. So zeigte die exemplarische Analyse von Unterkonzepten, dass auf dieser Ebene weitere wichtige Konkretisierungen, so auch quantitative Vorgaben, zu finden sind. Eine detaillierte Analyse dieser Informationen wurde jedoch mit Rücksicht auf die Projekteffizienz und eine Vergleichbarkeit zwischen den Ländern nicht vorgesehen. Es wurde – vielleicht zu optimistisch – erwartet, dass sich wesentliche, für den Gesamtbetrieb geltende Vorgaben aus den übergreifend regelnden Dokumenten ableiten lassen.

Zu Gunsten einer räumlichen und zeitlichen Vergleichbarkeit wurde auch die Untersuchung der verfolgten Ziele und Maßnahmen auf die Metaebene beschränkt. Eine tiefergehende Untersuchung einzelner Maßnahmen hätte aufgrund der lückenhaften Verfügbarkeit und inhaltlich heterogenen Ausgestaltung der Konzepte keinen Vergleich zwischen Bundesländern und Zeiträumen erlaubt.

Die Entwicklung des Ziel-Maßnahmen-Katalogs erfolgte über deduktive wie induktive Kategorienbildung. Im Rahmen der Inhaltsanalyse konnten 91 Maßnahmen unterschiedlicher Konkretisierung erfasst werden. Diese erfassten Maßnahmen wurden gutachtlich über Zusammenfassungen ähnlicher und Streichungen kaum relevanter Maßnahmen auf 56 Einzelmaßnahmen, 13 Maßnahmenkomplexe und vier Maßnahmengruppen reduziert. Der resultierende Maßnahmenkatalog war ausschließlich dafür bestimmt, eine Ziel-Maßnahmen-Analyse sowohl aktueller wie historischer Betriebskonzepte zu gewährleisten. Der Katalog erfüllt jedoch nicht den Anspruch eines von der Textanalyse losgelösten abschließenden Maßnahmenets, mit dem sich naturschutzfachliche Ziele umfassend erfüllen lassen.

Bei der qualitativen Textanalyse waren bewertende Schritte (Gliederung in Textabschnitte, Interpretation textlicher Darstellungen und Zusammenhänge, Bewertung des Detailgrades der Maßnahmen) notwendig. Kritisch kann in diesem Kontext die Bewertung durch nur eine einzelne Person gesehen werden. Angesichts der Vielzahl an Dokumenten war es jedoch selbst bei der vorliegenden begrenzten Untersuchungstiefe nicht möglich, unabhängige Textanalysen durch verschiedene Personen durchzuführen, ohne den Untersuchungsumfang erheblich einzuschränken. Wiederholte Überprüfungen der Analyseergebnisse, insbesondere durch die Bestimmung der Maßnahmen-Detailgrade in einem zweistufigen Verfahren, verringerten jedoch das Ausmaß möglicher Fehleinschätzungen.

4.6.1.3 Methodik zur Analyse der Erfolgskontrolle

Umfassende Kompendien zu Erhebungen, Analysen und Bewertungen im Waldnaturschutz mit systematischer Darstellung ziel- und maßnahmenpezifischer Verfahren liegen aktuell nicht vor. Vor diesem Hintergrund wurden die naturschutzrelevanten Erfolgskontrollen über

die Dach- und Unterkonzepte (Abb. 12) der Landesforstbetriebe und die Anweisungen zur Forsteinrichtung als wichtigstem Inventurverfahren bei der Waldbewirtschaftung abgeleitet. Ansätze zur Erfolgskontrolle im Waldnaturschutz sind in der Forst-einrichtung vorhanden. Schriftliche Darstellungen zu weiteren naturschutzrelevanten Verfahren (zum Beispiel im Kontext mit der Umsetzung von Natura 2000) sind darüber hinaus aber auch in anderen Dokumenten, wie zum Beispiel den Jahresberichten, zu finden. In welchem Umfang Einzelregelungen zur Erfolgskontrolle existieren oder ggf. unzugänglich sind, ließ sich im Rahmen der Untersuchungen nicht ermitteln. Es kann daher nicht abschließend dargestellt werden, in welchen Bereichen des Waldnaturschutzes tatsächlich keine Kontrollen durchgeführt werden.

4.6.1.4 Methodik zur Ableitung von Erfolgen

Die Beschränkung auf die regelmäßig publizierten Jahresberichte war erforderlich, um eine vergleichbare Grundlage zu schaffen, sie geht jedoch mit dem Nachteil einher, dass darüber hinaus gehende landesspezifische Berichte nicht betrachtet wurden. Ähnlich wie beim Thema Erfolgskontrolle kann die Untersuchung daher nicht den Anspruch erheben, ein vollständiges Bild der Berichterstattung der einzelnen Landesforstbetriebe zu geben. Sie ermöglicht jedoch eine belastbare Aussage zum naturschutzrelevanten Umfang der Jahresberichte.

Da die Vergleichbarkeit der Jahresberichterstattung aufgrund unterschiedlicher Erhebungsverfahren, Betrachtungszeiträume oder Einheiten gering war, konnten naturschutzrelevante Entwicklungen nicht systematisch, sondern nur exemplarisch abgeleitet werden. Hingegen stellen die Ergebnisse der Bundeswaldinventur eine im zeitlichen Verlauf und zwischen den Betrieben einheitliche Datengrundlage dar. Entsprechend wurden ergänzend einige naturschutzrelevante Entwicklungen auf Basis der BWI aufgezeigt. Allerdings ist die Auswahl für die Darstellung der Veränderung naturschutzrelevanter Parameter eingeschränkt, da entsprechende Aufnahmen bei der vorangegangenen BWI II im Jahr 2002 noch nicht erfolgten. Eine deutlich günstigere Datenlage wird sich durch die BWI IV ergeben.

4.6.2 Diskussion der Ergebnisse

4.6.3 Konzeptvielfalt und Konzeptverfügbarkeit

Sowohl die Untersuchungen zu den Konzepten der Länder als auch die Ergebnisse des rechtlichen Gutachtens (Kapitel 3) zeigen, dass die Bewirtschaftung des Landeswaldes in naturschutzfachlicher Hinsicht sehr komplex geregelt ist. Die Vielfalt der Regelungen ist einerseits positiv zu bewerten, zeigt sie doch, dass sich die Landesforstbetriebe intensiv mit naturschutzfachlichen Fragestellungen auseinandersetzen und auf aktuelle Anforderungen eingehen. Andererseits erschweren Komplexität und Vielfalt der Konzepte eine zielgerechte Umsetzung, unter anderem weil die Verbindlichkeit und die Gültigkeit der Dokumente nicht immer eindeutig sind. Dies gilt nicht nur für Außenstehende, sondern, wie mehrfach im Rechercheprozess deutlich wurde, ebenso für die MitarbeiterInnen der Landesforstbetriebe. Als Ursachen für die Vielfalt der zu berücksichtigenden Unterlagen kommen im Wesentlichen drei Faktoren in Betracht: (1) die Vielfalt der naturschutzrelevanten Wirkungsfelder, (2) die Notwendigkeit von Konkretisierungen und zeitlichen Anpassungen einzelner Ziele und Maßnahmen und (3) die Mitwirkung bzw. der Einfluss weiterer Institutionen (zum Beispiel Versuchsanstalten, Landesämter für

Naturschutz, Zertifizierungsorganisationen) auf das betriebliche Handeln.

Während aktuelle Unterlagen der letzten fünf bis zehn Jahre in den Landesforstbetrieben weitgehend direkt abrufbar waren, sind ältere – sowohl gültige wie überholte – Konzepte über die Ansprechpartner in den Landeswald betreuenden Betrieben nicht mehr problemlos zugänglich. Die vorhandenen Archivierungssysteme sind offenbar nicht ausreichend, um einen lückenlosen Überblick und Zugang zu den Konzepten zu gewährleisten. Häufig wurden ältere Unterlagen aus privaten Handbeständen zur Verfügung gestellt. Insbesondere die Neugründungen der Landesbetriebe/Anstalten im Zuge der Verwaltungsreformen in den 2000er-Jahren sowie der Generationenwechsel beim Personal können als Ursachen für die fehlende Unterlagenkenntnis gesehen werden. Eine zusätzliche Schwierigkeit in der Zugänglichkeit verbindlicher Regelungen besteht, wie bereits im vorherigen Abschnitt kurz im Kontext mit der Konzeptvielfalt angesprochen, in der Veröffentlichung von Dokumenten durch außerbetriebliche Institutionen wie Ministerien, andere Behörden oder Zertifizierungsorganisationen.

4.6.3.1 Aktuell verfolgte naturschutzfachliche Ziele

Die Erhaltung der biologischen Vielfalt (Arten-, auch Biotopvielfalt) ist gegenwärtig bei der Bewirtschaftung des Landeswaldes das wichtigste naturschutzfachliche Ziel. Hierin zeigen sich auch die Wirkungen politischer Prozesse, die insbesondere mit der Rio-Konferenz von 1992 angestoßen wurden (u. a. Entwicklung von Biodiversitätsstrategien auf EU-/Bundes- und z. T. Landesebene) und die Auswirkungen rechtlicher Vorgaben (FFH-Richtlinie, BNatSchG und Landesgesetze). So steht das Ziel der Erhaltung der „biologischen Vielfalt“ auch im Bundesnaturschutzgesetz an erster Stelle – während der Schutz des Naturhaushaltes, der Naturgüter und von Natur und Landschaft nachrangig aufgeführt werden. Im Vergleich dazu wird der Begriff der „biologischen Vielfalt“ im ersten Bundesnaturschutzgesetz von 1976 nicht erwähnt und das weitgehend analoge Ziel des Schutzes der „Pflanzen- und Tierwelt“ nachrangig dargestellt (BNATSCHG 1976, § 1).

4.6.3.2 Veränderung der naturschutzfachlichen Ziele im zeitlichen Verlauf

Während sich die biologische Vielfalt aktuell als wesentlichstes naturschutzfachliches Ziel herausstellt, wurden durch die Landesforstbetriebe in den 1980er-Jahren insbesondere auch der Schutz der Naturgüter und der Erholungswert in den Vordergrund gestellt. Auch an dieser Stelle lässt sich ein starker Bezug zur damals gültigen Fassung des BNatSchG feststellen. So finden sich im Gesetz von 1976 die Ziele der „Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes“ und die „Nutzungsfähigkeit der Naturgüter“ an erster bzw. zweiter Stelle. Landschafts- und Erholungsaspekte werden allerdings in beiden Fassungen des Bundesgesetzes zuletzt aufgeführt. Bemerkenswert ist, dass der Schutz der biologischen Vielfalt (Genressourcen-, Arten- und Biotop-/Ökosystemschutz) demgegenüber bereits in den Landeswald-Konzepten der 1990er-Jahre vorrangig dargestellt ist.

Die abnehmende Bedeutung des Erholungswertes zeigt sich auch in den Befragungsergebnissen des Teilprojektes c „Umsetzung des Waldnaturschutzes auf der operationalen Ebene“ (Kapitel 6). So wird der Erholungsfunktion gegenwärtig durch die Revierleiter die geringste Priorität im Vergleich zur Schutz- und Nutzfunktion eingeräumt. Diese Entwicklung steht im Kontrast zur Tatsache, dass die Bevölkerung den Wald prioritär als Erholungsraum wahrnimmt (Arzberger et al. 2015, Kleinhüchelkotten et al. 2009, Rametsteiner et al. 2009) bzw. für die Erholung in der Natur vor allem der Wald in Frage kommt (BFN 2009). Interessanterweise beurteilen die befragten Revierleiter die Ansprüche

der lokalen Bevölkerung zutreffend, obwohl sie der Erholungsfunktion selbst die geringste Priorität einräumen (Kapitel 6).

4.6.3.3 Aktuell verfolgte Maßnahmen

Zur Erreichung der naturschutzfachlichen Ziele werden durch die Landesforstbetriebe Maßnahmen aus allen ausgewiesenen Maßnahmengruppen (ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung, Waldbewirtschaftung unter Auflagen, Prozessschutz und objektbezogener Schutz) gleichermaßen berücksichtigt. Die Vielfalt an wirksamen Maßnahmen zur Erreichung naturschutzfachlicher Ziele ist entsprechend bekannt und wird genutzt.

Eine aktuell hohe Bedeutung lässt sich für den Maßnahmenkomplex Strukturpflege/Waldgefüge ableiten; entsprechende Maßnahmen werden in den Konzepten oft genannt und umfassender beschrieben. Die Schaffung und Pflege vertikaler Strukturen und Mischungen als auch das Zulassen von Sukzessionen und die Einbeziehung von Begleit- und Nebenbaumarten finden sowohl als wesentliche Elemente einer naturnahen Waldbewirtschaftung als auch im Rahmen des noch immer stattfindenden Waldumbaus im Landeswald umfassend Berücksichtigung. Bei eher durchschnittlicher Nennung werden auch die Maßnahmen des Waldschutzes detaillierter als andere Maßnahmen beschrieben. Hintergrund dafür sind konkrete Definitionen und Vorgaben, die sowohl beim Waldschutz im engeren Sinne als auch beim Wildmanagement Anwendung finden.

Die aktuell im Fokus stehenden Maßnahmen für bestimmte Biotope und Arten (häufige Nennungen) sowie die Berücksichtigung von Schutzgebieten (detailliertere Beschreibung) lassen sich unter anderem auf die Umsetzung der FFH-Richtlinie zurückführen, welche den Schutz bedeutsamer Arten und Lebensraumtypen vorsieht. Dieser 1992 in Kraft getretenen Richtlinie folgte ein langwieriger Melde- und Gebietsausweisungsprozess (vgl. EU-Kommission 2004). Auch die Erstellung konkreter Managementpläne wurde erst in den 2000er-Jahren umgesetzt (Rosenkranz et al. 2012). Analog zu dieser Entwicklung erfuhr die Berücksichtigung von FFH-Gebieten oder -Arten auch in den Konzepten der 1990er-Jahre kaum Beachtung. Gleichzeitig wurde die Erhaltung von Totholz und Biotop-/Habitatbäumen bereits zu Beginn der 1990er-Jahre mit den Konzepten zur naturnahen Waldbewirtschaftung aufgegriffen und umfassender dargestellt. Für diese Maßnahmen lassen sich heute in fast jedem Bundesland sowohl umfassende Unterkonzepte als auch quantifizierte Vorgaben zur Umsetzung finden.

4.6.3.4 Veränderung der naturschutzrelevanten Maßnahmen im zeitlichen Verlauf

Für die Bewirtschaftung von Schutzwäldern bzw. Berücksichtigung besonderer Schutzfunktionen ist im Betrachtungszeitraum der stärkste Bedeutungsverlust festzustellen. Wurde diese Maßnahme zu Beginn der 1980er-Jahre in den Konzepten der Landesforstbetriebe oft genannt und verhältnismäßig ausführlich beschrieben, gehört sie heute zu den Maßnahmen mit der geringsten Bedeutung. Zwar ist die Berücksichtigung der besonderen Schutzfunktionen bei der Waldbewirtschaftung auch weiterhin relevant; sie wird jedoch in den gegenwärtigen Dachkonzepten der Landesforstbetriebe nur noch recht oberflächlich dargestellt bzw. durch aktuellere naturschutzrelevante Maßnahmen in den Hintergrund gedrängt. Im Zusammenhang mit der Berichterstattung werden die Schutzfunktionen (vor allem Trinkwasserschutz und Klimaschutz im weiteren Sinne) gleichwohl als Gemeinwohlfunktionen wieder aufgegriffen (vergleiche Nachhaltigkeitsbericht NLF 2010 und 2015, Gemeinwohlbilanz SHLF 2014) und auch als

Ökosystemleistungen gegenwärtig intensiv diskutiert (z. B. Schramm 2013, Ring 2013, Bürger-Arndt et al. 2012).

Während die Bewirtschaftung von Wäldern für den Schutz von Naturhaushalt und -gütern seit 1980 deutlich an Bedeutung verloren hat, ist für die wichtigsten Themen der aktuellen Naturschutzdebatte eine zunehmend detailliertere Beschreibung zu finden. So sind für die Waldbewirtschaftung in Schutzgebieten, den Prozessschutz, die Maßnahmen für konkrete Arten und in geringerem Umfang auch für die Maßnahmen auf der Landschaftsebene (unter anderem Biotopverbund) die deutlichsten Anstiege im Detailgrad zu verzeichnen. Insbesondere Maßnahmen des Prozessschutzes sowie des objektbezogenen Schutzes (Gene, Arten, Biotope) weisen im Vergleich zu den Maßnahmen der regulären Waldbewirtschaftung (ordnungsgemäß bzw. unter Auflagen) in den Dachkonzepten der 1980er-Jahre nur geringe Detailgrade auf.

Auch bei der Veröffentlichung von Konzepten zeigen sich seit 1980 zeitliche Schwerpunkte und inhaltliche Verschiebungen bei den Themen. So konnten einerseits zwei wesentliche „Publikationswellen“ ausgemacht werden (Anfang der 1990er-Jahre, Ende der 2000er-Jahre), andererseits wurden maßnahmenbezogene Unterkonzepte ebenfalls mit bestimmten zeitlichen Schwerpunkten veröffentlicht. Während Dokumente zum Prozessschutz in den 1980er- und 1990er-Jahren nur vereinzelt zu finden sind, häufen sie sich in Form von Konzepten zu Habitatbäumen, Totholz und (sonstigen) Prozessschutzflächen gegen Ende der 2000er-Jahre. Unterkonzepte zum objektbezogenen Schutz sind relativ gleichmäßig über den gesamten Untersuchungszeitraum verteilt erschienen. Insbesondere in den 1980er- und 1990er-Jahren wurden verhältnismäßig viele Unterkonzepte zum Schutz bestimmter Biotope veröffentlicht. Der Schutz von Biotopen stellte sich auch bei der Ziel-Maßnahmen-Analyse als ein wichtiges naturschutzfachliches Ziel der 1980er-Jahre heraus. Dass der Biotopschutz zur selben Zeit gleichzeitig als Maßnahme eher nur oberflächlich beschrieben wurde, kann mit der ausgeprägten waldbaulichen Schwerpunktsetzung der damaligen Dachkonzepte zusammenhängen.

4.6.3.5 Quantifizierung von Maßnahmen

Nur einige naturschutzfachliche Maßnahmen werden durch quantitative Zielgrößen („Maßnahmenziele“) konkretisiert, wodurch sie kontrollierbar sind. Unter ihnen finden sich häufig quantitative Vorgaben für Maßnahmen des Prozessschutzes (vor allem Biotop-/Habitatbäume), seltener für Maßnahmen der ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung und in Ausnahmefällen für Maßnahmen des konkreten Gen-/Arten-/Biotopschutzes.

Als wesentlicher Grund für die geringe Zahl quantitativ vorgegebener Maßnahmenziele wird die Schwierigkeit der Quantifizierung an sich angesehen. So ist die Ableitung sinnvoller Zielgrößen für Maßnahmen (Kriterien und Indikatoren) zur Erreichung naturschutzfachlicher Ziele wegen der bestehenden Komplexität und Erfassbarkeit wesentlicher Größen nicht ohne weiteres möglich. Auch stellt die Ableitung realistischer Vorgaben auf überbetrieblicher Ebene durch die heterogenen Verhältnisse im Landeswald eine Herausforderung dar. Häufig ist auch eine Quantifizierung einzelner naturschutzrelevanter Maßnahmen nicht sinnvoll, während eine Beschreibung qualitativer Merkmale und Größen eher hilfreich ist (z. B. die Bevorzugung der Naturverjüngung, die Berücksichtigung von geschützten Biotopen bei der Waldbewirtschaftung etc.). Grundsätzlich werden die in den Dachkonzepten beschriebenen Maßnahmen insgesamt nachvollziehbar und konsistent

dargestellt. Dies zeigen auch die Ergebnisse zur Detailgradbewertung.

4.6.3.6 Naturschutzrelevante Verfahren zur Erfolgskontrolle

Insgesamt finden sich in den untersuchten Dach- und Unterkonzepten sowie Forsteinrichtungsanweisungen der ausgewählten Landesforstbetriebe nur vereinzelt Hinweise auf naturschutzrelevante Zustandserhebungen oder – noch seltener – Bewertungen. Ein expliziter Hinweis auf ein systematisches Monitoring als „wiederholt durchgeführtes Untersuchungsprogramm, das den Grad der Übereinstimmung mit einem vorher festgelegten Standard oder das Maß der Abweichung von einer erwarteten Norm ermittelt“ (Hellawell 1991) ergab sich nicht bzw. nur indirekt. Gleichzeitig zeigen die Hinweise in den Konzepten der Landesforstbetriebe, dass sich gegenwärtig in den Ländern neue Verfahren und Instrumente zur Kontrolle naturschutzrelevanter Zusammenhänge in der Planung beziehungsweise in der Erarbeitung befinden. Dies gilt insbesondere für die Überwachung von Artenentwicklungen.

Einen guten Hinweis auf den aktuellen „Baustellenbetrieb“ im Kontext naturschutzfachlicher Datenanalysen und Erfolgswertungen gibt beispielsweise das durch Hessen-Forst 2011 veröffentlichte „Gesamtkonzept zum Naturschutz-Monitoring in Hessen und zur Aktualisierung der Naturschutz-Fachdaten“. Dieses zeigt über die Darstellung sogenannter „Modulbögen“ systematisch die Bereiche für eine notwendige Erfolgskontrolle auf, versteht sich jedoch selbst nur als „Grobkonzept zum künftigen Monitoring“ und verweist auch in einzelnen Modulbögen auf weiteren Entwicklungsbedarf.

Zahlreiche Ansätze für die Anwendung von Kriterien und Indikatoren im Rahmen einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung (Spellmann et al. 2004), als auch Methoden zur Erfassung und Bewertung ausschließlich naturschutzfachlicher Fragestellungen sind in den vergangenen Jahren entwickelt worden (vergleiche Plachter 1991: 187, Dröschmeister et al. 2006, Doerpinghaus et al. 2010). Dabei stehen ganz aktuell vor allem Verfahren und Indikatoren zur Erfassung und Bewertung der biologischen Vielfalt im Vordergrund (u. a. Geburek et al. 2010, Ackermann et al. 2013, Marquardt et al. 2013, Indikatorenberichte des BMU 2010 und BMUB 2014). Gleichzeitig wird auf bestehende Defizite der bisherigen Programme aufmerksam gemacht (unter anderem Doerpinghaus et al. 2010: 11). Hinsichtlich der Bewertung von naturschutzfachlichen Maßnahmen verweist Plachter bereits 1991 auf eine „kaum noch überschaubare“ Zahl publizierter Methodenvorschläge (S. 246), was wiederum eine Schwierigkeit für die betriebliche Entscheidung darstellen kann.

Ein in der Vergangenheit nur in geringem Umfang oder gar nicht verfolgtes konsistentes Monitoring naturschutzfachlicher Ziele und Maßnahmen im Landeswald ist – adäquate Verfahren vorausgesetzt – möglicherweise auch ein Resultat fehlender Erfordernisse bei vorhandener Ressourcenknappheit (unter anderem Personalbedarf, vergleiche Plachter 1991: 188). Wenngleich die personellen und finanziellen Spielräume weiterhin in der Regel limitiert sind, besteht insbesondere durch die FFH-Richtlinie die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Bewertung des Erhaltungszustandes von Arten und Lebensraumtypen. Darüber hinaus wird durch Forderungen nach Herausgabe betrieblicher Daten z. B. seitens Greenpeace (o. V., Holzzentralblatt 13/2012: 334, 29/2012: 746) deutlich, dass mehr Transparenz über die Bewirtschaftung des Landeswaldes gewünscht wird. Gerade letztgenannter Faktor ist jedoch nicht nur als Treiber für den Ausbau naturschutzrelevanter Erfassungen und Bewertungen zu sehen, sondern bei einem möglicherweise existierenden Konfrontationskurs auch als ein Hindernis. So könnte seitens der Betriebe die Sorge bestehen, dass sich transparentere Verfahren und entsprechende

Ergebnisveröffentlichungen nachteilig auf den eigenen Kompetenzbereich auswirken (vergleiche Krott 2001: 142) und die an den Landeswald gestellten Forderungen zum Waldnaturschutz weiter steigen.

Im Rahmen der Forsteinrichtung werden in den Landeswäldern verschiedene naturschutzrelevante Aspekte sowohl erfasst als auch in die Planung integriert. Gleichwohl konnten in der vorliegenden, sich auf bestimmte Dokumente konzentrierenden Untersuchung keine Hinweise darauf gefunden werden, dass diese Informationen auch systematisch für eine kontinuierliche naturschutzfachliche Auswertung oder Berichterstattung genutzt werden. Mögliche Ursachen dafür, wie die Sorge vor Angreifbarkeit oder steigenden Forderungen, sind bereits genannt worden. Die erfolgreiche Verweigerung zur Herausgabe von Forsteinrichtungsdaten seitens einiger Landesforstbetriebe an Greenpeace im Zeitraum 2012/13 zeigt, wie konfliktrichtig die eigentlich positiv zu bewertende Transparenz bei der Bewirtschaftung der Landeswälder ist.

Die heutige Forsteinrichtung kann wichtige naturschutzrelevante Informationen liefern und weist damit auch Potentiale für eine systematische Erfolgskontrolle im Waldnaturschutz auf. Der Vergleich von aktuellen Anweisungen mit denen aus den 1980er-Jahren zeigt jedoch auch, dass die Regelwerke in ihrer Grundstruktur weitgehend unverändert blieben, wobei einzelne Naturschutzaspekte im zeitlichen Verlauf ergänzt wurden (vgl. HAFEA 1985, baden-württembergische Anweisung 1985). Ausgehend von den analysierten Dokumenten bleibt damit das Hauptaugenmerk der Forsteinrichtung die Sicherung einer ganzheitlichen Nachhaltigkeit, die naturschutzrelevante Zusammenhänge mitberücksichtigt, aber nicht vordergründig betrachtet.

Auch für die Zusammenstellung der SBSC von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein werden unter anderem Daten der Forsteinrichtung genutzt. Grundsätzlich kann die SBSC als sinnvolles Instrument für die Darstellung von Ergebnissen und Erfolgskontrollen gelten. Aussagefähige naturschutzrelevante Informationen finden sich in der auf eine umfassende Nachhaltigkeit zielende Scorecard allerdings nur eingeschränkt.

4.6.3.7 Ableitung naturschutzrelevanter Erfolge

Spezielle regelmäßige Ergebnisberichte zum Waldnaturschutz werden durch die Landesforstbetriebe nicht veröffentlicht. Diese Tatsache ist darauf zurückzuführen, dass die Betriebe entsprechend den Helsinki-Kriterien (MCPFE 1993) die Erfüllung ökologischer, ökonomischer und sozialer Funktionen als gleichrangig betrachten und in ihren Dachkonzepten explizit die Multifunktionalität der Waldbewirtschaftung betonen (vgl. Dachkonzepte BW 1993: 117, BB 2011: 6, HE 2012: 7, NI 2014: 12, SH 2008: 4). In diesem Sinne widmen sich auch die Jahresberichte der Landesforstbetriebe gleichermaßen naturschutzfachlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aspekten. Gleichzeitig werden naturschutzrelevante Erfolge jedoch auch anderweitig, z. B. exemplarisch in Berichten zum landesweiten Naturschutz oder über speziell angelegte Studien, publiziert.

Im Rahmen der Auswertung der Jahresberichte zeigte sich, dass der Umfang an Ergebnisdarstellungen zu naturschutzrelevanten Maßnahmen in den 1990er-Jahren relativ konstant war. Der zum Teil deutliche Rückgang in den 2000er-Jahren lässt sich insbesondere mit den organisatorischen Veränderungen in den Betrieben (zum Beispiel Hessen 2001, Niedersachsen 2005) und einer deutlicheren Schwerpunktsetzung im Bereich Ökonomie erklären. Der zunehmende Umfang in der naturschutzrelevanten

Erfolgsdarstellung ab etwa 2008 deckt sich wiederum mit der Veröffentlichung von Konzepten mit eindeutigem Naturschutzbezug („Publikationswelle“, vergleiche Abschnitt „Zeitliche Entwicklung der Landeswaldkonzepte seit 1980“). Diese Entwicklung kann sowohl auf eine allgemein verstärkte Wahrnehmung naturschutzfachlicher Fragestellungen zurückgeführt werden als auch als Indiz dafür gewertet werden, dass eine intensivere öffentlichkeitswirksame Auseinandersetzung mit dem Waldnaturschutz als notwendig erachtet wurde. Der Druck von außen (Festlegungen auf politischer/rechtlicher Ebene, Einfluss der Naturschutzverbände) kann dafür als eine wesentliche Ursache angesehen werden (vergleiche Kapitel 5).

Während der Umfang der Berichterstattung im betrachteten Zeitraum zurückging, ist die Komplexität der Konzepte zunehmend größer geworden. Damit fallen der Informationsgehalt der Konzepte und der Berichte zunehmend auseinander. Die noch deutlich höhere Deckung zwischen Maßnahmen und Ergebnisdarstellung in den 1990er-Jahren kann u. a. auf den hohen Anteil waldbaulicher Maßnahmen zurückgeführt werden, deren Kontrolle – im Vergleich zu anderen naturschutzrelevanten Maßnahmen – verhältnismäßig einfach gelingt. Bis heute sind viele Maßnahmen dieser meist noch gültigen oder nur geringfügig abgeänderten Waldbaukonzepte realisiert worden. Entsprechende Ergebnisse haben deshalb in der Regel keinen Neuigkeitswert mehr und werden in der Berichterstattung möglicherweise vernachlässigt. Auch mittlerweile – nach 20 Jahren – ins Gegenteil laufende Entwicklungen einzelner Maßnahmen könnten eventuell zu einem Fehlen entsprechender Ergebnisse in den Berichten führen.

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Maßnahmen mit expliziter naturschutzfachlicher Ausrichtung beschrieben, während quantitative Indikatoren und darauf aufbauende Bewertungsmethoden weitgehend fehlen. Insgesamt existiert kein funktionierendes Managementsystem für den Waldnaturschutz, auch wenn einzelne Elemente entwickelt worden sind (Meyer et al. 2016). Eine Verbesserung dieser Situation könnte auch die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit erweitern und so dem ausgeprägten Wunsch der Revierförster entgegenkommen, „positive Zusammenhänge zwischen der Bewirtschaftung und dem Waldnaturschutz“ stärker in die Öffentlichkeit zu tragen (vergleiche Teilprojekt „Umsetzung des Naturschutzes auf der operativen Ebene“, Kapitel 6).

Die Vergleichsmöglichkeiten zwischen den betrachteten Landesforstbetrieben und zwischen den verschiedenen Perioden sind wegen fehlender Standards der naturschutzfachlichen Berichterstattung stark eingeschränkt. Auch andere Untersuchungen verweisen auf die erschwerte Vergleichbarkeit und Unübersichtlichkeit der Berichte der Landesforstbetriebe (zum Beispiel Kindler 2015). Die im Jahresbericht Baden-Württembergs und Schleswig-Holsteins jeweils veröffentlichte SBSC stellt sich zwar für einen zeitlichen Vergleich günstig dar, ermöglicht aber wegen der individuellen Ausgestaltung der integrierten Kriterien und Indikatoren keinen überbetrieblichen Vergleich. Vor diesem Hintergrund ist die Etablierung der BWI ausdrücklich positiv zu bewerten. Sie ist jedoch nicht konzipiert, um belastbare Aussagen für kleinere Befundeinheiten, wie beispielsweise Regionen oder Forstämter, zu liefern. Zudem ist eine ursächliche Verknüpfung der Inventurergebnisse mit betrieblichen Zielen und Maßnahmen problematisch (vgl. Reif et al. 2005, Meyer 2013). Gleichzeitig belegen die Jahresberichte der 1990er-Jahre mit dem regelmäßig veröffentlichten „Kennzahlenplan des DFWR“, dass eine Standardisierung bestimmter Indikatoren und ein daraus resultierender zeitlicher wie überbetrieblicher Vergleich im Grundsatz durchaus möglich sind.

Erfolge der Waldbau- und Waldnaturschutzkonzepte der Länder können über die Jahresberichte vor dem Hintergrund der oben dargestellten Schwierigkeiten gegenwärtig nur exemplarisch aufgezeigt werden. Dabei wurden Darstellungen über positive Entwicklungen von Maßnahmen in den Jahresberichten vor allem für den Zeitraum der 1990er-Jahre gefunden. Das Aufzeigen der späteren Entwicklungen gelang wegen der geringeren Informationsgehalte der Jahresberichte seltener. Allerdings zeigen sich auf der Grundlage der Bundeswaldinventuren (II/III) auch für den Zeitraum von 2002 bis 2012 günstige Veränderungen bei den naturschutzrelevanten Parametern in den Landeswäldern. Ergänzend sei hier auf die Studien von Reise et al. (2017) sowie Kroiher und Bolte (2015) verwiesen, die ebenfalls – wenngleich für den Gesamtwald – zahlreiche naturschutzrelevante Erfolge auf der Basis der Ergebnisse der Bundeswaldinventuren ableiten. Darüber hinaus wird die in den letzten Jahrzehnten stattgefundene Verbesserung des ökologischen Zustands der Waldbestände auch im Rechenschaftsbericht zur Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt (BMU 2013) deutlich (BMU 2013: 60 f.). Sicherlich hat die Umsetzung von Waldbau- und Naturschutzkonzepten, wie beispielsweise Voranbau von Laubholz, Förderung der Naturverjüngung, Belassen von Habitatbäumen oder Ausweisung von nutzungsfreien Waldflächen, wesentlich zu dieser Entwicklung beigetragen. .

4.7 Zusammenfassung

Das Teilprojekt „Naturschutz- und Waldbaukonzepte“ widmet sich innerhalb des Forschungsvorhabens „Naturschutz im Landeswald“ der Untersuchung der naturschutzfachlichen Ziele und Maßnahmen, der Erfolgskontrolle und der Ableitung naturschutzrelevanter Entwicklungen im Landeswald. Dabei wurde für alle Flächenbundesländer eine Analyse der übergreifenden Dachkonzepte hinsichtlich ihrer Ziele und Maßnahmen vorgenommen. Für die ausgewählten Landesforstbetriebe in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein bildete neben den weitergehenden Analysen zur Erfolgskontrolle und Berichterstattung auch die zeitliche Entwicklung der Ziele und Maßnahmen seit etwa 1980 einen Untersuchungsschwerpunkt.

Die Untersuchungen wurden auf der Grundlage recherchierbarer Textdokumente (Konzepte, Berichte) mittels qualitativer Inhaltsanalysen vorgenommen. Die Zusammenstellung der Dokumente erfolgte dabei vornehmlich mittels Abfragen bei den Betrieben sowie über Bibliotheks- und Internetrecherchen. Zur inhaltlichen Analyse der Konzepte wurde ein hierarchisch abgestufter Ziel-Maßnahmen-Katalog entwickelt. Dieser unterscheidet auf der obersten Ebene gemäß § 1 BNatschG zwischen den drei Zielbereichen (1) Sicherung der biologischen Vielfalt, (2) Sicherung von Naturhaushalt und Naturgütern und (3) Sicherung von Landschaft und Erholung. Als Maßnahmengruppen auf der obersten Ebene wurden (a) die ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung, (b) die Waldbewirtschaftung unter Auflagen, (c) der Prozessschutz (objekt- bzw. flächenbezogen) und d) objektbezogene Maßnahmen (für konkrete Genressourcen, Arten oder Biotope) betrachtet. Eine weitere Untergliederung in konkretere Ziele und Einzelmaßnahmen wurden induktiv im Rahmen der Inhaltsanalyse vorgenommen. Der Ziel-Maßnahmen-Katalog diente auch als Basis für die Untersuchung von Verfahren der Erfolgskontrolle und die Ableitung von naturschutzrelevanten Entwicklungen.

Zu den vorhandenen Konzepten, den verfolgten Zielen und Maßnahmen im aktuellen wie zeitlichen Vergleich, der naturschutzrelevanten Erfolgskontrolle und zur Ableitung von Entwicklungen lassen sich zusammenfassend folgende wesentliche Ergebnisse festhalten:

Die verfolgten Ziele und Maßnahmen werden durch die Betriebe in einer Vielzahl sowohl übergreifend darstellender Dach- als auch maßnahmenpezifischer Unterkonzepte beschrieben. Die Einordnung der Regelwerke hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit, Gültigkeit und Öffentlichkeit ist nicht immer ohne weiteres möglich. Weitgehend zuverlässig lassen sich die Dachkonzepte systematisieren. Diese sind aktuell in allen Landesforstbetrieben vorhanden und stellen regelmäßig die geltenden Grundsätze der Waldbewirtschaftung unter Berücksichtigung naturschutzfachlicher Aspekte dar („Waldbaukonzepte“). Für etwa jeden zweiten Landesforstbetrieb sind darüber hinaus Dachkonzepte mit eindeutigem naturschutzfachlichem Fokus zu finden („Naturschutzkonzepte“).

Von 1980 bis 2015 ließen sich für die Herausgabe von Konzepten zwei grundsätzliche zeitliche Schwerpunkte ausmachen: Eine erste Publikationswelle zu Beginn der 1990er-Jahre, bei der vornehmlich waldbauliche Dachkonzepte veröffentlicht wurden, und eine zweite Welle ab etwa 2008, die neben separaten Naturschutz-Dachkonzepten auch zahlreiche Unterkonzepte zum Prozessschutz hervorbrachte. Die Zugänglichkeit zu den älteren, nicht mehr gültigen Konzepten der Betriebe stellte sich schwierig dar. Unzureichende Archivierungssysteme bei sich verändernden Organisationen und der derzeit stattfindende Generationenwechsel könnten dabei wesentliche Ursachen darstellen.

Als aktuell bedeutendstes naturschutzfachliches Ziel der Landesforstbetriebe konnte die Sicherung der biologischen Vielfalt identifiziert werden. Dabei ragt der Schutz von Arten und Biotope heraus. Der Erholungswert wird demgegenüber durch die Betriebe relativ selten thematisiert. Diese Entwicklung steht in einem starken Kontrast zu den Ansprüchen der Bevölkerung, die den Wald vor allem als Erholungsraum wahrnimmt.

Die formulierten Ziele sind sowohl in den aktuellen als auch in den älteren Konzepten regelmäßig mit Maßnahmen verknüpft. In der konkreten Zielsetzung bestehen zwischen den Konzepten der Perioden bis 1986, 1986 bis 2000 und den aktuellen Konzepten deutliche Unterschiede. So bestand bei den Konzepten zu Beginn der 1980er-Jahre eine ungefähre Gleichrangigkeit zwischen den Zielen „Sicherung der biologischen Vielfalt“, „Sicherung des Naturhaushaltes und der Naturgüter“ und „Sicherung der Landschaft und Erholung“. Diese Ausgewogenheit hat sich in den vergangenen 30 Jahren insbesondere durch einen deutlichen Bedeutungsverlust des Erholungswertes und der Naturgüter bei einer gleichzeitig intensiveren Fokussierung auf biotische Schutzobjekte immer stärker in Richtung biologischer Vielfalt verschoben.

Für die Erreichung der naturschutzfachlichen Ziele werden in allen Ländern Maßnahmen der ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung am häufigsten genannt. Verhältnismäßig selten werden hingegen Maßnahmen aus der Gruppe „Waldbewirtschaftung unter Auflagen“ (Schutzgebiete, Schutzwald) erwähnt, wobei diese gleichzeitig relativ detailliert beschrieben werden. Insgesamt werden die Maßnahmen aller Maßnahmengruppen in den Dachkonzepten knapp erläutert. Veränderungen seit 1980 lassen sich – wie für die Ziele – auch für die Maßnahmen feststellen. Nur geringfügige Verschiebungen ergeben sich über die Nennungen für die Bedeutung der Maßnahmen. Sehr deutlich ist hingegen die zunehmende Zahl an erwähnten Einzelmaßnahmen und deren detailliertere Beschreibung. Allein für die Berücksichtigung besonderer Schutzfunktionen (Berücksichtigung von Schutzwald) ist seit den 1980er-Jahren – bei einer gleichzeitig selteneren Nennung – eine abnehmende Detailliertheit in der Maßnahmenbeschreibung festzustellen.

Mithilfe einer multivariaten Analyse wurden die Konzepte der Länder nach ihrer Ziel- bzw.

Maßnahmenausrichtung verglichen. Für die Maßnahmendarstellung lassen sich drei etwa gleich große Gruppen unter den Landesforstbetrieben ausmachen: (1) Landesforstbetriebe mit Konzepten, die schwerpunktmäßig auf Maßnahmen der ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung eingehen, (2) Länder mit einer besonderen Betonung des flächenhaften und objektbezogenen Prozessschutzes und (3) Betriebe mit Konzepten, die alle Maßnahmengruppen gleichermaßen berücksichtigen.

Grundsätzlich werden in den Dachkonzepten nur wenige Maßnahmen mit quantitativen Vorgaben unterlegt. Häufiger sind solche „Maßnahmenziele“ bzw. Indikatoren noch für die ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung und den Prozessschutz zu finden. Insbesondere wegen ihrer Transparenz für Außenstehende sind in diesem Zusammenhang auch die Sustainability Balanced Scorecards Baden-Württembergs und Schleswig-Holsteins hervorzuheben, die systematisch Indikatoren für die Erreichung ökologischer Ziele definieren und entsprechende Entwicklungen dokumentieren.

Bestehende Verfahren zur Erfassung von Zuständen und zur Überprüfung der Zielerreichung lassen sich über die Auswertung der Konzepte nur bedingt ableiten. Ganzheitliche Darstellungen von Konzepten für die Erfolgskontrolle des Waldnaturschutzes liegen nicht vor, allerdings finden sich in den Dachkonzepten einige Hinweise auf aktuelle Entwicklungen in diesem Bereich. Dabei stehen gegenwärtig insbesondere Artenerfassungen und -analysen im Vordergrund. Darüber hinaus werden in den Dachkonzepten regelmäßig die forstüblichen Erhebungs-/Inventurverfahren erwähnt. Einige Anweisungen zur Forsteinrichtung geben zudem Hinweise auf Bewertungen ökologischer Zusammenhänge. Wird in den Konzepten eine Erfolgskontrolle im Zusammenhang mit einer Maßnahme erwähnt, stehen dabei vornehmlich Dokumentationen oder Analysen (Datenauswertungen) im Vordergrund. Solche Verweise fehlen weitestgehend in den älteren, nicht mehr gültigen Dachkonzepten. In diesen wird im Wesentlichen nur allgemein auf die Waldfunktionenkartierung, die (Wald-)Biotopkartierung und die Standortkartierung verwiesen.

Eine separate regelmäßige Erfolgsberichterstattung zum Waldnaturschutz gibt es nicht. Naturschutzrelevante Aspekte lassen sich jedoch in verschiedenen Studien oder Berichten, aber auch in den näher analysierten Jahresberichten der Landesforstbetriebe finden. Für letztgenannte wurde ein deutlicher Rückgang an relevanten Ergebnissen seit Anfang der 2000er Jahre festgestellt. Zum Ende der 2000er nahm der Umfang naturschutzbezogener Ergebnisdarstellungen wieder zu, ohne allerdings bislang das Niveau der 1990er-Jahre erreichen zu können. Auch der Übereinstimmungsgrad zwischen den in den Konzepten beschriebenen Maßnahmen und den in den Berichten vorgestellten Ergebnissen ist insgesamt gering, wobei sich in den 1990er-Jahren noch eine höhere Deckung feststellen ließ. Die Informationsgehalte der Konzepte die darauf bezogene Berichterstattung fallen damit zunehmend auseinander.

Da auf der Grundlage der Jahresberichterstattung ein Vergleich naturschutzrelevanter Ergebnisse über einen längeren Zeitraum oder zwischen den Betrieben nicht möglich war, konnte auf die konkrete Entwicklung naturschutzrelevanter Maßnahmen nur exemplarisch eingegangen werden. Ergänzend wurden deshalb einschlägige Ergebnisse der Bundeswaldinventur einbezogen. Aufgrund der hieraus abgeleiteten Entwicklungen und der Darstellungen in den Jahresberichten der Landesforstbetriebe sind insgesamt günstige Entwicklungen für den Naturschutz im Wald festzustellen.

5 Steuerung des Waldnaturschutzes auf der Organisationsebene – Entwicklung und Umsetzung von Naturschutzansätzen in fünf Landeswäldern

Lars Borrass und Georg Winkel

5.1 Einleitung

Waldnaturschutz ist eine geschichtlich gewachsene praktische und politische Querschnittsaufgabe im Bereich der Forst- und Naturschutzpolitik, die ihren Niederschlag in der Umsetzung klassischer Arten- und Habitatschutzansätze ebenso wie in integrativen Ansätzen im Rahmen der Waldbewirtschaftung, findet. Auf Grund der vornehmlich föderal dezentralisierten Aufgabenverteilung in den Politikbereichen Wald und Naturschutz und regional unterschiedlichen Interessenlagen einzelner Akteure und Akteurskoalitionen haben sich in den einzelnen Bundesländern verschiedene Organisationsformen und Umsetzungswege für den Waldnaturschutz herausgebildet. Während an anderer Stelle dieses Berichtes die inhaltliche und konzeptionelle Vielfalt einzelner Naturschutzpolitiken dargestellt wird und der rechtliche Rahmen des Naturschutzes im Wald und die Auswirkungen der unterschiedlichen Ansätze auf der Fläche behandelt werden, beschäftigt sich dieses Kapitel mit der Beschreibung und Analyse der administrativen und politischen Vielfalt im Themenfeld Waldnaturschutz. Es arbeitet vor allem jene Faktoren heraus, die zur Diversifizierung und/oder Vereinheitlichung von spezifischen Ansätzen seit Beginn der 1990er-Jahre geführt haben.

Aus den Verpflichtungen zur Umsetzung von Naturschutz im Wald, formuliert auf internationaler, nationaler und Länderebene, ergeben sich Anforderungen an die verschiedenen staatlichen Forstbetriebe und Verwaltungen. Neben dem Naturschutz erfüllen Landesforstbetriebe in ihren verschiedenen Ausprägungen und entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag jedoch auch andere Funktionen. Aus diesen leiten sich betriebliche Ziele ab, die zwangsläufig zueinander komplementär, indifferent, konkurrierend oder konträr sein können (Spellmann et al. 2004) und durchaus auch Zielkonflikte zu Naturschutzzielsetzungen aufweisen. Da Zielkonflikte im Einzelnen nicht immer auflösbar sind, entfalten sie teilweise erhebliches Konfliktpotenzial und erfordern politische Steuerung. Zielkonflikte und der herzustellende Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Ansprüchen an multifunktional arbeitende Landesforstbetriebe sind auch wesentliche Basis für die andauernden und intensiv geführten Debatten um die Vereinbarkeit der „Waldfunktionen“ Ökonomie, Erholung, und Schutz (wobei Naturschutz subsummiert ist unter anderen Aspekten der Schutzfunktion von Wäldern, e. g. Schutzwald). Auch die Fragen nach dem Objekt des Naturschutzes, dem „Was ist zu schützen?“, und der Methode, dem „Wie ist zu schützen?“ beantworten sich nicht selbst, sondern erst im Laufe häufig intensiv geführter gesellschaftlicher und politischer Aushandlungsprozesse. Die gefundenen Lösungen sind Ausdruck politischer Interessens- und Willensbildung, spiegeln aber auch sich wandelnde Ansprüche der Gesellschaft an die Wälder wider.

Seit den frühen 1990er-Jahren prägen, insbesondere durch forstpolitische Akteure vertreten, die Leitbilder der Multifunktionalität und des integrativen Naturschutzes den Naturschutz in den Landeswäldern. Mit beiden Leitbildern wird eine grundsätzlich gleichrangige Beachtung der ökonomischen, sozialen und ökologischen Funktionen postuliert, eine Kritik an einer weitgehenden funktionalen Trennung formuliert und auf eine

gemeinsame Umsetzung von Naturschutz und Bewirtschaftung auf möglichst großer Fläche abgezielt. Dem steht eine segregative Argumentation gegenüber, die vor allem von naturschutzpolitischen Akteuren vertreten wird und die neben dem integrativen Ansatz auch auf die Ausweisung größerer ungenutzter Waldschutzgebiete drängt. Für beide Leitbilder dient unter anderem die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt als Grundlage. In Bezug auf die Segregation ist hier speziell das Ziel zu nennen, bis 2020 10 % der Staatswälder der natürlichen Entwicklung zu widmen und auf mindestens 2 % der Landesfläche Deutschlands die Natur sich wieder nach ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten entwickeln zu lassen. Insgesamt geht es in der Debatte dabei letztlich um die Frage nach der optimalen Mischung zwischen segregativen und integrativen Ansätzen.

Die Diskussionen um den Waldnaturschutz haben seit den 1990er-Jahren die strategische Ausrichtung der Naturschutzpolitik nicht nur in den Landeswäldern wesentlich mitgeprägt. Sie werfen auch grundlegende Fragen bezüglich der Organisation, Umsetzung, gesetzlicher Normierung und Ausrichtung von Naturschutz auf, und berühren ebenfalls eine wesentliche strategische Grundfrage des Naturschutzes: Hat dieser zum Ziel, gerade im Wald natürliche Prozesse zu erhalten bzw. wieder zuzulassen, oder geht es darum, eine Kulturlandschaft mit menschlicher Nutzung zu schützen?

Trotz insgesamt stabiler Interessenverteilungen und klarer Koalitionskonstellationen in Bezug auf diese grundlegenden Themen (Winkel 2007, Winkel und Sotirov 2011, Sotirov und Winkel 2016), hat sich der Naturschutz in den Landeswäldern über die Jahre stark verändert. Seine Organisation, die Art und Ausgestaltung der unterschiedlichen (Steuerungs-)Instrumente und deren wissenschaftliches Fundament sind wesentlich breiter und vielgestaltiger als noch zu Beginn der 1990er-Jahre. Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig. Teilweise lassen sie sich auf einen Wandel innerhalb des politischen Systems zurückführen, der durch die Etablierung und den kontinuierlichen Ausbau von eigenständigen Ministerien und Naturschutzverwaltungen und naturschutzrechtlich normierten Anforderungen vorangetrieben wurde. Tiefgreifende Verwaltungsreformen und Umstrukturierungen brachten organisatorische Veränderungen in den Naturschutz- und Forstverwaltungen und Landesbetrieben mit sich, die zu einer Neuausrichtung und zunehmenden Koordinierungs-, Durchsetzungs- und Umsetzungsherausforderungen an die Verwaltungen führten (Benz et al. 2008; Nüßlein 2005). Ein weiterer Effekt der Verwaltungsreformen lag in einer verstärkt erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung der Forstbetriebe, die mit der defizitären wirtschaftlichen Bilanz der staatlichen Forstbetriebe begründet wurden. In der Folge wurden die neu gegründeten Anstalten öffentlichen Rechts oder Landesbetriebe mit Vorwürfen, insbesondere von Nichtregierungsorganisationen ausgehend, konfrontiert, dass der ökonomische Fokus der Reformen und der betrieblichen Neuausrichtung der Betriebe nachhaltige Waldbewirtschaftung grundsätzlich in Frage stellen (Beyer und Krüger 2006) und steigende Einschlagszahlen einem integrativen Naturschutz entgegenstehen würde. Diese Prozesse und begleitende Diskussionen prägten wesentlich den politischen und administrativen Kontext des Waldnaturschutzes der 1990er- und 2000er-Jahre und hatten so auch Einfluss auf die politische Ausgestaltung des Naturschutzes in den Landeswäldern.

Die Entwicklung des Waldnaturschutzes wurde also durch unterschiedliche politische und gesellschaftliche Prozesse, institutionelle Kontexte, länderspezifische Eigenheiten und andere Faktoren bestimmt, deren Zusammenspiel Einfluss auf die Organisation, Ausgestaltung und Umsetzung von Naturschutz in öffentlichen Wäldern ausübte. Insbesondere die geschichtlich gewachsenen politischen und administrativen

Ausprägungen und Abläufe bedingten dabei länderspezifische Pfadabhängigkeiten. Trotz eines auf dem Papier ähnlichen Instrumentariums gibt es, wie das Teilprojekt a (Kapitel 4) zeigte, große Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern in der inhaltlichen Ausgestaltung von Waldnaturschutz. Insgesamt jedoch ist seit dem Ende der 1980er-Jahre eine qualitative und quantitative Zunahme politischer und administrativer Naturschutzprogramme über die Länder hinweg zu verzeichnen.

Programme dienen in der politischen Steuerung des Waldnaturschutzes dabei als Orientierungsmarken oder Leitplanken. Krott (2001) folgend werden sie hier breit definiert. „Forstpolitische Programme sind in der Praxis nur selten in umfassend ausformulierter Form vorhanden. Sie setzen sich vielmehr aus einer Vielzahl von zumeist öffentlichen Aussagen über die Forstwirtschaft zusammen. Ein gewichtiger Teil an Programmen steckt in den einschlägigen Gesetzen. Aber auch die Richtlinien der Verwaltung und Konzepte von Verbänden tragen zu den Programmen bei. (...) Der wissenschaftliche Begriff „Programm“ dient dazu, um in systematischer Weise aus den vielfältigen Beiträgen der Praxis „forstpolitische Aussagen“ herauszuarbeiten, die in der politischen Praxis Orientierung geben. Das Programm ist eine Hilfskonstruktion der Wissenschaft, das die Positionen der Praxis möglichst unverfälscht abbildet“ (Krott 2001: 17). Inhalt und Ausprägungen der Details einzelner Programme und Konzepte ist Gegenstand des Teilprojektes a (Kapitel 4). In diesem Kapitel wird die Entwicklung der Programme in den Landeswäldern für fünf ausgewählte Bundesländer nachgezeichnet; insbesondere wird aufgezeigt, welche Faktoren auf welche Weise die Herausbildung spezifischer Konstellationen in den einzelnen Bundesländern bedingt haben. Die Umsetzung und Wahrnehmung der Waldnaturschutzprogramme auf lokaler Ebene wird dann im Kapitel 6 dargestellt. Hierdurch wird es in der Gesamtschau der einzelnen Arbeitspakete möglich sein, einen umfassenden Überblick über den Stand des Naturschutzes in Landeswäldern zu erhalten.

5.2 Fragestellungen und Methoden der Analyse

Die vergleichende Untersuchung der Ziele, Konzeptionen und Umsetzungen von Waldnaturschutz auf Leitungsebenen in Betrieben und Verwaltungen ausgewählter Bundesländer legte den Fokus auf administrative, politische und sozioökonomische Prozesse und Faktoren, die die Erstellung und Umsetzung einzelner Programme und Konzepte beeinflussen. Da Naturschutz im Landeswald nicht von einer einzelnen, kohärenten Policy, sondern von einer Vielzahl unterschiedlich wirkender Politiken und Instrumente gesteuert wird, wurde bewusst auf eine methodische Vielfalt in der Datenerhebung und Auswertung gesetzt.

Insbesondere sollte in Erfahrung gebracht werden, wie verschiedene Länder Waldnaturschutz in ihre Verwaltungs- und Betriebsabläufe integrieren. Aus dem Vergleich unterschiedlicher Ansätze in fünf Bundesländern folgen spezifische Fragestellungen für das Projekt aus politikwissenschaftlicher / sozialwissenschaftlicher Sicht zur Entstehung und Entwicklung von Waldnaturschutz und nach dessen Umsetzungsprozessen sowie prägenden kontextuellen Faktoren. Zum einen wird gefragt wie landesspezifische Naturschutzkonzepte entstanden sind und wie sie sich weiter entwickeln. Zum anderen wird gefragt wie diese in den Organisationsabläufen und -praktiken auf Leitungsebene umgesetzt werden. Hierzu wurde der Zeitraum seit circa 1990 erfasst (siehe auch Teilprojekt a (Kapitel 4)). Folgende Fragen sollten dabei beantwortet werden:

- Wie haben sich Naturschutz im Wald und Naturschutzansätze (Steuerung) entwickelt?

- Welche Akteure, politischen Strukturen und Organisationsformen beeinflussten Lösungen und Entwicklungen des Naturschutzes im Wald? Worin bestanden Ansätze zu Lösungen von wahrgenommenen Problemen? Wie werden diese auf die politische Agenda gesetzt?
- Wie wurden die verschiedenen Ansätze praktisch (vertikal) und zwischen den einzelnen Verwaltungen (horizontal) umgesetzt? Lassen sich bestimmte Muster erkennen?
- Welche Faktoren erklären organisatorische, rechtliche und praktische Unterschiede zwischen den Ländern?

5.2.1 Methoden

In diesem Arbeitspaket wurden zwei Datenerhebungsverfahren eingesetzt. Eine Dokumentenanalyse diente der Aufarbeitung des Themenfeldes und der Identifikation von Schwerpunkten, die innerhalb des Themenfeldes gesetzt wurden. Interviews in den einzelnen Bundesländern dienten der ausführlichen Analyse und Vertiefung solcher Schwerpunkte, ermöglichten eine Auseinandersetzung mit den Prozessen und der Organisation des Politikfeldes Waldnaturschutz und erlaubten es, bestimmte Einflussfaktoren herauszuarbeiten, die den Verlauf und den Aufbau des Waldnaturschutzes in den individuellen Kontexten der Länder beeinflussten.

In den ausgewählten Bundesländern wurden zwischen fünf und sieben Interviews mit Verwaltungsexperten auf Ministerialebene (auch Naturschutzministerien / Umweltministerien), Betrieben (Leitung und (Naturschutz-)Referenten) und Forschungsanstalten (sofern diese maßgeblich an der Entwicklung von Programmen beteiligt waren) durchgeführt. Die genaue Auswahl der Gesprächspartner wurde von den Organisationsstrukturen der jeweiligen Bundesländer bestimmt. Insgesamt wurden 32 Interviews durchgeführt.

Alle Interviews wurden auf Basis eines Leitfadens geführt, wurden soweit möglich aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Den Interviewpartnern sollte bewusst Raum zu eigener Schwerpunktsetzung während des Interviews gegeben werden. Die Gespräche wurden in anonymisierter Form ausgewertet und ihre Darstellung in diesem Kapitel sieht von spezifischen Rückschlüssen auf einzelne Personen ab.

Zusätzlich zu den Interviews wurden – in Kooperation mit Teilprojekt a (Kapitel 4) – relevante Dokumente analysiert. Dabei sollten, die Analyse in Teilprojekt a (Kapitel 4) ergänzend, insbesondere folgende Punkten erfragt werden: a) welche administrativen Steuerungsinstrumente kommen zum Einsatz; b) wie eng und breit sind die Programme gefasst (Handlungsspielräume, Konkretisierung); c) welche Instrumente zur Evaluation / Feedback / Controlling sind vorgesehen. Die hierzu verwendeten Dokumente waren sowohl interne, durch Betriebe oder Ministerien zur Verfügung gestellte, als auch öffentliche und frei verfügbare Dokumente.

Die Einflussfaktoren werden über Narrative, bestimmte Aussagen oder Erzählungen, die von vielen Akteuren geteilt werden und deren Perspektive auf einen bestimmten Sachverhalt abbilden, dargestellt. Sie enthalten Kategorisierungen, Identifizierungen, Selbstpositionierungen und das Herstellen von Verbindungen zwischen Ereignissen und Objekten (Viehöver 2006: 184). Narrative machen dabei komplexe Sachverhalte für Akteure verständlich (Kaplan (1993) 2002: 177), indem sie die Komplexität in eine vereinfachte, nachvollziehbare „Geschichte“ umwandeln. Die Analyse von Narrativen hilft somit,

politische Prozesse zu beleuchten und zu verstehen (Gadinger et al. 2014: 10).

5.3 Strukturen und Akteure: Organisation des Waldnaturschutzes in den Bundesländern

5.3.1 Organisation

Eine besondere Bedeutung für die Naturschutzpolitik im Wald liegt beim öffentlichen Waldbesitz. Dies gründet einerseits auf dem Umfang des öffentlichen Waldbesitzes in Deutschland. In den hier näher untersuchten Bundesländern variiert der Anteil des staatlichen Waldbesitzes teilweise erheblich (Hessen 40 % (341.000 ha); Niedersachsen 28 % (335.000 ha); Baden-Württemberg 24 % (320.000 ha); Brandenburg 32 % (270.000 ha); Schleswig-Holstein ca. 33 % (50.000 ha). Auch bezüglich anderer naturräumlicher und naturschutzpolitischer Kennwerte weisen die Bundesländer teilweise bedeutende Unterschiede auf (siehe Tabelle 1 und Tabelle 2).

Organisation und Aufbau des Politikfeldes (Wald-)Naturschutz waren lange dadurch geprägt, dass die Ausgestaltung und Umsetzung von Naturschutz im Landeswald meist bei den staatlichen Forstverwaltungen lag, die mehr oder weniger eng in korrelierende Ressorts der Forst- und Landwirtschaft eingebettet waren. Dies gilt sowohl für die forstpolitische als auch die naturschutzpolitische Steuerung von Waldnaturschutz, die Krott (1996) als forstpolitische Selbststeuerung charakterisierte, während Weber (2004) von einer Schutzhülle sprach, die die Akteure des Forstsektors vor äußeren Einflüssen schützte. Mit der zunehmenden Institutionalisierung von Naturschutzverwaltungen und politischen Aufwertung des Naturschutzes als breit angelegtes Querschnittspolitikfeld seit den 1970er-Jahren änderte sich dies langsam. Ab Mitte der 1990er-Jahre wurden diese Prozesse allgemein sichtbar. Dies gilt für die eigentliche Organisation des Naturschutzes, der sich erst langsam als kohärente Politikaufgabe innerhalb der Forstpolitik etablierte, für die spezifischen Akteurskonstellationen, die an forst- und naturschutzpolitischen Entscheidungsprozessen partizipieren, als auch für die inhaltliche Ausgestaltung, die auf Grund verschiedener Entwicklungsstränge und Ausgangssituationen zu relativ heterogenen Konstellationen von Ansätzen, Konzepten und Programmen in den Bundesländern führte. So tragen Organisation und Aufbau des Politikfeldes Waldnaturschutz in ihrer jeweiligen Ausgestaltung wesentlich zur Entwicklung des Naturschutzes im Landeswald und seinen Steuerungsformen bei.

Eine Verwaltung kann dabei allgemein definiert werden als „jene öffentliche Institution, die auf der Grundlage von generellen gesetzlichen Normen Entscheidungen in speziellen Problemen trifft und die gefundenen Problemlösungen mit besonderen Maßnahmen durchsetzt“ (Krott 2001: 96). Diese Definition schränkt die Verwaltung stark auf eine ausführende Rolle ein und reduziert ihre Aufgabe weitgehend auf die Umsetzung von politisch formulierten Vorgaben. Obwohl dies eine wesentliche Aufgabe ist, sind die Aktivitäten öffentlicher Institutionen und Verwaltungen doch viel breiter gefasst und der Verlauf von der Politik zur Umsetzung ist selten linear. So nehmen Verwaltungen auf unterschiedliche Art und Weise bereits am Entwurf und der Ausgestaltung von Politik und der Steuerung ihrer Umsetzung teil. Im Rahmen der Übersetzung oft weit gefasster oder offen formulierter Politiken (zum Beispiel in Zusammenhang mit der Umsetzung der FFH-Richtlinie oder der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt) nehmen Verwaltungen Einfluss auf die konkreten Konturen der (Naturschutz-)Politik (Peters und Pierre 2007). In der vorgelegten Analyse werden verschiedene Sichtweisen auf Forstverwaltungen und Betriebe in einer Definition zusammengefasst, die das weite Spektrum der Funktionen und Aspekte naturschutzpolitischer Aktivitäten abdecken kann. Franz (2010) breit formulierte

Annäherung versteht Forstverwaltungen „als die Gesamtheit der von Hoheitsträgern eingerichteten Organisationseinheiten, die primär öffentliche Aufgaben auf dem Gebiet des Forstwesens wahrnehmen. Dieses weite, nichtstaatszentrierte, funktional-organisatorische Verständnis umfasst im engeren Sinne staatliche Organisationseinheiten ebenso wie solche vor-, über- und unterstaatlicher Hoheitsträger (...) Zur Forstverwaltung in diesem Sinne zählen keineswegs nur Forstbehörden im Sinne der Gesetze, sondern zahlreiche andere Verwaltungseinheiten. Maßgeblich ist allein, dass sie im öffentlichen Interesse auf die eine oder andere Art primär Aufgaben des Forstwesens wahrnehmen“ (16).

In den einzelnen Bundesländern sind Forst und Naturschutz zumeist als getrennte Politikfelder verankert, obschon sie gelegentlich dem gleichen Ministerium zugeordnet sind. Die Art der Zuteilungen ist dabei von Einfluss für die Zusammenarbeit und Kooperationsbereitschaft von Forst- und Naturschutzverwaltung. Ein Interviewpartner aus Schleswig-Holstein beschreibt so, dass eine „Triebfeder immer wieder die wechselnd intensiven Zielsetzungen und Impulse darstellten, die sich aus der politischen Konstellation selbst im Lande ergeben haben. Seit etwa 1998 sind wir [die Forstverwaltung] im Umweltministerium angesiedelt, und es gibt ja immer Spielereien auf dieser Ebene mit Akzenten Politik machen zu wollen. Wobei es sicherlich eine ganz andere Qualität war zum Beispiel Naturschutz innerhalb einer Abteilung zu betreiben. Das ist ein ganz anderer Zwang als Abteilungen konfrontativ gegenüber zu haben, bis hin zu konfrontativen Häusern, was die Durchsetzung angeht und was die Maximierung von Zielen angeht. In der einen Abteilung ist der Kompromiss, beispielsweise den Waldnaturschutz als integrativen Bestandteil und keinen segregativen Ansatz zu verfolgen, viel wahrscheinlicher, als bei einer polarisierenden Zuständigkeitsverteilung. Man trägt auch die Konflikte nicht so direkt in die Öffentlichkeit“.

Eine Reihe allgemeiner oder spezifischer Verwaltungsreformen, die seit Ende der 1990er über mehrere Jahre hinweg in den Bundesländern stattfanden, haben den ehemals eng in die Forstverwaltung eingebundenen Landeswäldern ein eigenständiges Gesicht gegeben. Sie mündeten in der Errichtung von betriebswirtschaftlich ausgerichteten Anstalten öffentlichen Rechts oder Landesbetrieben. Obwohl der Naturschutz als Aufgabe kein zentrales Element der Verwaltungsreformen war, die durch die Prämissen der Kosteneffizienz und der Verschlinkung des Verwaltungskörpers geprägt waren, beeinflussten die Reformen durch ihre tiefgreifenden organisatorischen, prozessualen und personellen Veränderungen wesentlich auch die Ausgestaltung des Naturschutzes. Trotz eines einheitlichen Fokus der Reformen auf bestimmte Grundfunktionen, verliefen die Reformen in den einzelnen Bundesländern zeitlich und inhaltlich unterschiedlich und waren nicht immer nur von der Optimierung der Verwaltungen geprägt. „Ob bestimmte Aufgaben von der Landesverwaltung oder den Kommunen erledigt werden, ob sie in den Aufgabenbereich einer Landesoberbehörde, der Mittelinstanz, eines Landesbetriebes oder gar Dritten fallen, erscheint willkürlich. Ein wesentliches Paradigma der Verwaltungswissenschaft ist folglich noch intakt: Es gibt keine Einigkeit über optimale Lösungen. Stattdessen ist offensichtlich, dass landesspezifische Eigenheiten wie die politischen Positionierungen der jeweils amtierenden Regierungen, die Reputation einzelner Verwaltungsebenen, Akteurskonstellationen und Pfadabhängigkeiten in der Verwaltungsorganisation eine wesentliche Rolle spielen“ (Bogumil und Ebinger 2011: 48-49).

Eine spezifische Auswirkung der Verwaltungsreformen am Beispiel Baden-Württemberg, die aber auch in Interviews aus den anderen Ländern anklang, wird im folgenden Zitat

ersichtlich: „Die Forstreformen haben dafür gesorgt, dass man sich den Zentralfeldern Waldbauökologie, Soziales nicht in dem Maße widmen konnte, weil man mit sich selbst beschäftigt war (...), weil wir uns permanent reformiert haben. Die '98er Reform, die damals die Forstämter von 190 auf 163 reduziert hat, die wurde drei Jahre vorbereitet. Im Jahr 2000 dann wurden aus vier Forstdirektionen zwei gemacht. Dann kam 2003 der Beschluss von Erwin Teufel, wiederum eine allgemeine Verwaltungsreform zu machen, von der die Forstverwaltung wieder betroffen war, in dem sie in die unteren und mittleren Verwaltungsebenen der allgemeinen Verwaltung integriert wurde. (...) All das führte dazu, dass wir wertvollen Boden verloren haben, mit anderen Dingen beschäftigt waren, als mit Waldbau, Ökologie, mit Waldnaturschutzstrategien. Wir waren da in einer sehr defensiven Haltung gewesen, bemüht die Leute motiviert bei der Arbeit zu halten und einzusparen.“

Auf Grund der Querschnittswirkung des Naturschutzes weist dieser in zentralen Bereichen Überschneidungen mit der Forstwirtschaft auf, die auf Grund der Integration naturschutzfachlicher Themen in verschiedene Aspekte des betrieblichen Handelns der Landesforstbetriebe und durch einen erhöhten Bedarf an Kooperation und Koordination zwischen den Verwaltungseinheiten noch verstärkt werden. „Naturschutzprobleme weisen in der Regel eine enge Verflechtung mit Landnutzungen auf. Die Zielsetzungen des Naturschutzes sind daher nicht ohne engen Bezug zu den Zielen der Landnutzer, wie Land-, Forst-, Wasserwirtschaft, Verkehr usw., zu verwirklichen. Solche Querschnittsmaterien erfüllen die für Verwaltungsorganisation wesentliche Voraussetzung der Abgrenzbarkeit und arbeitsteiligen Problemlösung nur in geringem Maße. Denn die Aufgabe des Naturschutzes kann nicht ohne wesentliche Folgewirkungen für andere Verwaltungsbereiche bearbeitet und gelöst werden“ (Krott 2001: 110). Entscheidungen, die in einem der beiden Politikfelder getroffen werden, haben so immer auch, teilweise in erheblichem Maße, Konsequenzen für das andere Politikfeld.

5.3.2 Entwicklung

In der Dynamik der Veränderungen im Waldnaturschutz lassen sich über die letzten Dekaden zwei Phasen erhöhter Aktivität im Bereich der Landeswälder unterscheiden. Zum einen kam es Anfang der 1990er zu einer Reihe einschneidender Entwicklungen für den Naturschutz in Landeswäldern. Neben der Europäisierung der Naturschutzpolitik, die aber meist erst später wirksam wurde, sind hier die Verabschiedung von Programmen naturnaher Forstwirtschaft in den Landeswäldern, die Biodiversitätskonvention (Rio de Janeiro, 1992), Zertifizierungssysteme und die Helsinki Kriterien einer nachhaltigen Forstwirtschaft zu nennen. Viele dieser Impulse entsprangen dabei nicht der Forstwirtschaft, sondern wurden in anderen Politikbereichen formuliert und von Akteuren, die zumeist nur mittelbar mit dem Wald in Berührung standen.

Die zweite erhöhte Aktivitätsphase ab etwa Mitte der 2000er ist charakterisiert durch eine Reihe von Prozessen, die den Naturschutz in den Landeswäldern weiterentwickelten und spezifische rechtliche und politische Anforderungen entsprechend vertieften. Die Umsetzung von Natura 2000 und europäischem Artenschutz, die Entwicklung von Managementplänen für die ausgewiesenen Natura 2000-Gebiete, die Erstellung oder Überarbeitung von Alt- und Totholzkonzepten – oft in Reaktion auf den europäischen Artenschutz und seine Umsetzung –, neue Schutzgebietsansätze (zum Beispiel das Hotspot-Konzept), aber auch die Erarbeitung von Gesamtstrategien und Leitlinien für den Waldnaturschutz durch die Landesforstbetriebe, prägen diese zweite Phase.

Diese graduelle Ausgestaltung des Naturschutzes in den Landeswäldern verlief, wie bereits beschrieben, in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. So stellte zum Beispiel die Wiedervereinigung für die ostdeutschen Bundesländer in allen gesellschaftlichen und politischen Bereichen einen bedeutenden Einschnitt dar und leitete im Bereich des Naturschutzes in den Landeswäldern einen langfristigen Transformations- und Wandelprozess ein.

Der zunehmende Ausbau der Naturschutzpolitik im Wald stand immer auch im Zusammenhang mit Katastrophenereignissen (wie dem Waldsterben oder Jahrhundertstürmen) und insbesondere daraus folgenden langfristig wirksamen wissenschaftlichen und waldbaulichen Innovationen. Diese umfassten meist auch sprachlich neue Fokussierungen auf die Bedeutung strukturreicher Bestände für die Stabilität von Wäldern, auf die Naturverjüngung, die biologische Rationalisierung waldbaulicher Verfahren, oder die Notwendigkeit des Waldumbaus hin zu mehr laubholzdominierten Beständen. Solche Ereignisse stellten häufig entscheidende Wendepunkte in der Entwicklung des Waldnaturschutzes dar, da sie eine große öffentliche Aufmerksamkeit generierten und diese politisch mobilisieren konnten. Regelmäßig bedingten sich, wie später noch zu zeigen sein wird, diese Prozesse gegenseitig. Zudem stellten solche öffentlichkeitswirksamen Katastrophen auf dramatische Weise bestimmte Narrative zur Verfügung, die häufig bildmächtige und politisch wirksame Begründungen für insbesondere integrative und multifunktionale Naturschutzansätze lieferten (Borrass et al. 2017). „Die Bilder, die die Wälder nach dem Sturm boten, waren für die Menschen vor Ort ein kaum fassbares Trauma. In den Niedersächsischen Landesforsten hatte der Orkan [von 1972] rund 7 Mio. Festmeter Holz geworfen und 25.000 Hektar Aufforstungsfläche hinterlassen. Die Bewältigung der Katastrophe war für die Beteiligten eine gewaltige Aufgabe. (...) Viele Forstleute sahen sich nun einer Situation gegenüber, wie sie bereits ihren Vorfahren bei der Aufforstung der öden Heiden durchaus vertraut gewesen war: Beide Male stand man vor der Notwendigkeit, einen Neuanfang von Grund auf einzuleiten, um neuen Wald zu schaffen“ (NLF 2016). Insbesondere Stürme wurden in den Interviews oft als eine Schlüsselreferenz für die Entwicklung von einer Reihe von neuartigen Forstprogrammen angeführt, da diese die Notwendigkeit von Anpassungen an sich ändernde ökologische Rahmenbedingungen, den technischen Fortschritt und veränderte Rohholznachfrage dramatisch hervorhoben.

In Niedersachsen trugen diese Prozesse einhergehend mit großen Fortschritten bei der Standortkartierung und anderen forstwissenschaftlichen Kerndisziplinen zur Einführung des LÖWE-Programms (Langfristige ökologische Waldentwicklung, 1991) bei, da sie eine graduelle, sowohl sprachliche als auch technische, Integration ökosystemarer Ansätze, wie Bezüge zur Stabilität von Waldbeständen, Diversifizierung von Baumarten, Waldumbau und anderes, ermöglichten. Vor diesem Hintergrund konnte LÖWE auch als eine grundlegende Strategie zur wirtschaftlichen Risikominimierung gerahmt werden, die gleichzeitig gewachsene gesellschaftliche Ansprüchen an die Umwelt mit einbezog (Borrass et al. 2017). In diesem Sinne sind die niedersächsischen Stürme und Waldbrände der 1970er-Jahre als emblematische Ereignisse (Hajer 2005) anzusehen, die den ökologischen Zustand der Wälder problematisierten und ihren verletzlichen und teilweise instabilen Zustand betonten. Auch für Baden-Württemberg wurde die Bedeutung von Sturmereignissen (Vivian/Wiebke im Jahr 1990 und Lothar im Jahr 1999) für die Entstehung naturschutzfachlicher Innovationen und naturschutzpolitischen Wandel, so zum Beispiel für die Einführung der naturnahen Waldwirtschaft zu Beginn der 1990er-Jahre, hervorgehoben.

Dennoch können die Stürme, obschon prägend auf Grund ihrer physischen und psychologischen Folgen, Veränderungen und Entwicklungen des Naturschutzes nur zum Teil erklären, so dass eine Reihe weiterer Einflussfaktoren in die Betrachtung mit einbezogen werden müssen.

Hierzu zählen die zunehmende Professionalisierung ehrenamtlicher Verbände und Vereine im Waldbereich und die rechtliche Stärkung von Naturschutzbelangen durch formelle Einbeziehung naturschutzpolitisch tätiger Gruppen in politische Entscheidungsprozesse. Die „sektorale Schutzhülle“ (Weber 2004) des Forstes und forstlicher Akteure (aus Industrie, Waldeigentum, Politik und Verwaltung) wurde insbesondere im Laufe der 1990er zunehmend durchlässig und die forstpolitische Selbststeuerung (Krott 1996) eingeschränkt. Die Stärkung dieser Organisationen und ihres Einflusses in Verwaltung und Politik wirkten auch auf die Steuerung und Ausgestaltung von Naturschutzprogrammen und Konzepten oder die integrativen Bestandteile forstlicher Nutzung. Nicht zuletzt betraf der wahrgenommene ‚Verlust‘ an Einfluss und Kompetenz die Selbstwahrnehmung forstlicher Akteure. Volz beschrieb die Konsequenzen auch deshalb als folgenschwer, da es sich nicht um einen Streit zwischen und innerhalb forstlicher Schulen handelte, sondern um eine Auseinandersetzung, die von außen an den als Einheit wahrgenommenen Forst herangetragen wurde. „Handelte oder handelt es sich bei den (...) genannten Beispielen um Konzepte, die sozusagen aus den eigenen Reihen kamen und in den eigenen Reihen ausgefochten wurden, so hat sich die Situation mit dem Eintritt der Umwelt- und Naturschutzverbände in die forstpolitische Arena grundlegend geändert. (...) Sie entwickeln und empfehlen als „externe“ Ratgeber daher auch langfristig angelegte Waldnutzungskonzepte, und zwar ohne die ungeschriebenen Spielregeln forstlicher Auseinandersetzungen beachten zu können oder zu wollen“ (Volz 1997: 293).

Durch mehrere programmatische und konzeptionelle Veröffentlichungen (Sturm 1993; Klein und Akwold 1995; Späth 1992; Bode und Heinrich 1996), Kampagnen und andere Entwicklungen wurde das Thema Waldnaturschutz vermehrt durch Naturschutzverbände erschlossen, thematisch besetzt und argumentativ geprägt. Ein Interviewpartner argumentierte, dass „sich die Naturschutzverbände dahingehend entwickelten, dass sie in der Kommunikation nach außen, in der Gesellschaft, dieses freie Feld Stück für Stück besetzt haben. (...) Und irgendwann war jedem klar, dass die das Feld besetzt haben und ihre Position auch nicht mehr aufgeben werden“. Die Etablierung und der fortschreitende Ausbau der Naturschutzfachverwaltungen seit den 1970ern gingen so mit erheblichen Kompetenzerweiterungen im Bereich des Waldes einher, auch wenn diese sich erst im Laufe der 1990er manifestierten. Insbesondere in den späten 1980ern und zu Beginn der 1990er-Jahre wurde, bedingt durch das Waldsterben, Stürme und andere Faktoren, das Feld der Naturschutzpolitik im Wald rhetorisch und konzeptionell zunehmend vom amtlichen und ehrenamtlichen Naturschutz (mit-)besetzt. In diese Phase fällt auch ein Abschnitt relativ großer naturschutzpolitischer und programmatischer Aktivität auf Seiten der Forstwirtschaft (Winkel 2007). Die Forst- und Naturschutzpolitik wurde auch in den 2000er-Jahren durch eine starke Dynamik geprägt, insbesondere vor dem Hintergrund grundlegender Verwaltungsreformen und neuer Politikprozesse und -impulse, welche vor allem von der nationalen, europäischen oder internationalen Politik ausgingen und an verschiedenen Stellen dieses Kapitels erläutert werden.

Otto, der Ende der 1980er- und zu Beginn der 1990er-Jahre als Waldbaureferent die ökosystemare und naturschutzfachliche Ausrichtung des niedersächsischen LÖWE Programmes konzeptionell entwickelte, stellte diese Veränderung ebenfalls als zentrale,

sogar existenzielle, Herausforderung dar. Er schrieb sie einem Wandel gesellschaftlicher Ansprüche an den Wald zu: „Gleichzeitig gebiert die Großstadt psychologische Bedürfnisse, die wir Forstleute erst langsam beginnen, in ihrem Ausmaß wahrzunehmen. Wenn wir diese in Gang befindlichen Veränderungen der Gesellschaft und ihre psychologischen Folgen negieren, werden wir als Berufsstand das nächste Jahrhundert nicht überleben, gleichgültig welchen Waldbau wir betreiben, gleichgültig ob die nachhaltige Nutzung gewährleistet bleibt und der Schutz der Natur verbessert wird“ (Otto 1996: 970).

Dies stellte für die Forstwirtschaft eine Herausforderung dar. Diese wurde in den Interviews beschrieben als ein „Lernprozess, weil Förster sich öffnen mussten. Nämlich zulassen, dass andere mitreden. Damit haben viele ein Problem gehabt, die in einem Dunstkreis der forstlichen Dynastien groß wurden. Wir wissen schon was richtig ist und von außen darf man sich nicht zu sehr reinreden lassen. Ich denke man hat wertvolle Zeit verloren. 15, 20 Jahre lang hat man sich abgeschottet und gemeint, wir sind die einzigen die im Wald Bescheid wissen. Das ist mit Sicherheit nicht mehr der Fall, es war auch in den 1990er-Jahren schon kein Thema mehr. Durch das Waldsterben ist die Waldökosystemforschung so nach vorne gekommen, dass wir da nicht mehr sagen können, wir sind die einzigen, die es wissen. Es ist interdisziplinär geworden“.

Vor diesem Hintergrund kann die stärkere Betonung forstlicher Leitbilder wie Multifunktionalität und die Herausbildung integrativer Naturschutzansätze auch als Versuch verstanden werden, Gegenpole zu diesen (Deutungs-)Szenarien zu formulieren und Narrative zu entwerfen, die nach einem stabilen, tragbaren und funktionalen Ausgleich zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Ansprüchen streben und es der Forstwirtschaft ermöglichen Handlungsfreiheiten zu erhalten (siehe Borrass et al. 2017 am Beispiel des LÖWE). Dies geschieht häufig in Rückgriff auf bestehende Ansätze, die neue Leitbilder in einen gewachsenen forstlichen Kontext stellten. Das Leitbild der Multifunktionalität beispielsweise entstand schon Mitte der siebziger Jahre, als Speidel (1972) den Begriff der „Nachhaltigkeit der Vielfachnutzungen“ prägte. Transformationsprozesse, die den Inhalt spezifischer Begriffe wie Schutz und Nutzung, Integration und Segregation neu austarieren und gegebenenfalls anpassen, gehen mit intensiven gesellschaftlichen und politischen Aushandlungsprozessen einher, die die Positionen und Interessen der involvierten Akteure hervorheben. Seit dem Eintreten von (Naturschutz-)Akteuren in die Politikarena Wald- und Forstwirtschaft wurden bestimmende politische Positionen ursprünglich dominanter Akteure in den Prozessen aufgeweicht. So ist die Forstwirtschaft nicht eine „Avantgarde“ der Naturschutzpolitik, sondern „eher (...) ihr „Objekt“. Als Landnutzer stehen die Forstleute gewissermaßen auf der anderen Seite, auch wenn ihnen das Übereinkommen [der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt aus dem Jahr 1992 (Convention on Biological Diversity, CBD)] mit seiner Forderung, Biodiversität nachhaltig zu nutzen, durchaus eine Möglichkeit böte, sich mit einem eigenen Ansatz an der Debatte zu beteiligen“ (Anders 2008: 12).

Auch die europäische Naturschutzpolitik, die seit den 1980er-Jahren ein umfassendes rechtlich und politisch wirksames Instrumentarium entwickelte und dieses in regelmäßig konfliktreichen Umsetzungsprozessen in (sub-)nationale Naturschutzpolitik verankerte, beeinflusste die Naturschutzpolitik im Wald nachhaltig. Zentral sind hier die Verabschiedung der Vogelschutzrichtlinie im Jahr 1979 (Richtlinie 79/409/EWG über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten) und der FFH-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen). Letztere basiert auf zwei Säulen, die den Erhalt oder die

Wiederherstellung eines „Günstigen Erhaltungszustandes“ der Lebensraumtypen sowie der Pflanzen- und Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse anstreben.

Die erste Säule enthält Bestimmungen zum Gebietsschutz und verpflichtet die Mitgliedsstaaten zur Ausweisung von FFH-Gebieten, welche dem Schutz der Lebensraumtypen und von Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung dienen, die in den Anhängen I und II der FFH-Richtlinie angeführt werden. Zusammen mit den Gebieten, die im Rahmen der europäischen Vogelschutzrichtlinie ausgewiesen wurden, bilden die FFH-Gebiete das Netzwerk Natura 2000. Die zweite Säule der FFH-Richtlinie verpflichtet die einzelnen Mitgliedsstaaten, ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV geführten Pflanzen- und Tierarten einzurichten, das auch außerhalb der ausgewiesenen Gebiete wirkt. Die Umsetzung der FFH-Richtlinie erfordert eine Integration in eine Vielzahl von Politikfeldern (zum Beispiel Wirtschaft, Raumplanung, Infrastruktur, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei) und entfaltet eine erhebliche Raumwirkung. Dies führte, insbesondere wenn europäische und nationale Bestimmungen nicht übereinstimmten zu oftmals erheblichen Veränderungen in den betroffenen Politikfeldern. Natura 2000 umfasst ungefähr 18 % der Landfläche der EU. Insbesondere Wälder sind wichtige Lebensraumtypen. Sie tragen etwa 50 % der terrestrischen Fläche des Natura 2000-Netzwerkes bei. In Deutschland wurden etwa 817.000 ha für die 18 Lebensraumtypen des Waldes gemeldet (ungefähr 46 % der insgesamt geschützten Fläche unter Natura 2000). Den größten Anteil (586.000 ha) nehmen darunter die flächig verbreiteten Lebensraumtypen des Buchenwaldes ein. Eine Vielzahl der durch die FFH-Richtlinie geschützten Arten ist zudem direkt oder indirekt vom Lebensraum Wald abhängig (Rosenkranz et al. 2012, Wippel et al. 2012: 6).

Die FFH-Richtlinie bewirkte auch eine naturschutzpolitische Neugewichtung von Schutz- und Nutzungsaspekten, indem sie den Fokus auf repräsentative Lebensräume oder Arten ausweitete. Dies betrifft zum Beispiel Buchenwälder, die als repräsentativer Lebensraum, für den Deutschland eine wesentliche europäische Verantwortung trägt, zu schützen sind. Die Anzahl der ausgewiesenen Schutzgebiete im Wald in Deutschland hat sich durch die FFH-Richtlinie und Natura 2000 insgesamt stark erhöht. Die Ausweisungen der Waldlebensraumtypen betrafen insbesondere auch Landeswälder. So liegen beispielsweise 42 % des hessischen Landeswaldes innerhalb von FFH-Gebieten. Die Umsetzung der FFH-Richtlinie forderte somit auch Forst- und Naturschutzverwaltungen heraus, Kompromisse zu erreichen und Kooperationen einzugehen um die Umsetzung inhaltlicher Vorgaben der Richtlinie zu gewährleisten – und dies unter den Rahmenbedingungen tiefgreifender Reformprozesse in den einzelnen Fachverwaltungen (Benz et al. 2008).

Die bereits bestehende Zusammenarbeit zwischen Forstwirtschaft und Naturschutz auf Verwaltungsebene bekam, wie ein Interviewpartner aus der baden-württembergischen Forstverwaltung erläuterte, durch die Umsetzung der FFH-Richtlinie eine neue „Qualität“ und wurde auf eine „neue Basis“ gestellt, die „sich auch in den Köpfen durchsetzt. Es ist ja auch nicht so, dass es jetzt nur darum geht, dass die Forstverwaltung den Naturschutz nicht in den Wald rein lassen möchte und der Naturschutz misstrauisch ist, dass die Förster das nicht richtig machen. (...). Es gibt für beide Seiten Potenziale für Synergien“. Solche Potenziale wurden in den Interviews neben der Umsetzung der FFH-Richtlinie beispielsweise auch für die Umsetzung von Biodiversitätsstrategien, die Datenerhebung für Maßnahmen des Naturschutzes im Wald, die Entwicklung operativer Ansätze zur Umsetzung rechtlicher und naturschutzfachlicher Anforderungen (Alt- und Totholz-

Konzepte, Ausweisung von Flächen mit natürlicher Waldentwicklung etc.) und auch in Bezug auf einen Ausbau der Zusammenarbeit auf lokaler Ebene identifiziert. Insgesamt jedoch zeichnete sich das Themenfeld Waldnaturschutz über den gesamten betrachteten Zeitraum der letzten Dekaden durch ein Wechselspiel zwischen Konflikt, Kompromiss bis hin zu Kooperation der beteiligten Verwaltungen und Betriebe aus, eine Dynamik, die das Feld bis in die Gegenwart prägt.

5.3.3 Instrumente des Waldnaturschutzes

Um Naturschutz auf der Fläche und in den Betrieben umzusetzen, werden in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Ansätze verwendet. Auf der Ebene der praktischen Umsetzung werden sowohl betriebliche Dienstanweisungen als auch Steuerung über Richt- oder Leitlinien eingesetzt. Auf der übergeordneten Ordnungsebene finden sich neben gesetzlich normierten und politisch verabschiedeten Verpflichtungen auch innerbetriebliche Konzepte der Landesforstbetriebe zum Schutz der Natur im Wald an (siehe Kapitel 3). Die Forstreformen mit der Trennung von politischer Verwaltung und Forstbetrieb haben dabei den Druck erhöht, solche Konzepte zu entwickeln. Solch innerbetriebliche Konzepte bieten häufig Vorteile, da sie den Landesforstbetrieben die Möglichkeit bieten, Waldnaturschutz proaktiv zu gestalten. Ziel solcher innerbetrieblichen Ansätze, die häufig politisch initiiert oder nach ihrer Erstellung als Regierungsbeschluss verabschiedet wurden, ist aber zugleich auch die anwendungsorientierte Umsetzung abstrakter rechtlicher Vorgaben in der betrieblichen Praxis.

Neben Ansätzen, die sich auf spezifische Themen und Aspekte des Naturschutzes, wie Arten- und Gebietsschutz, beziehen, wurden in den letzten Jahren in einigen Bundesländern übergreifende Ansätze entwickelt oder ausgebaut. Diese streben eine Harmonisierung unterschiedlicher und sich gelegentlich widersprechender Anforderungen an, sind jedoch unterschiedlich konkret. Zu nennen sind hier beispielhaft die hessische Naturschutzleitlinie für den Staatswald, die Gesamtstrategie Waldnaturschutz in Baden-Württemberg oder das LÖWE Programm Niedersachsens.

Die Naturschutzleitlinie bildet für den hessischen Landeswald, laut einem Interviewpartner, „das zentrale Element, das im Jahre 2011 eingeführt wurde. Es ist letztendlich sowohl eine programmatische Äußerung wie Hessen Forst mit dem Thema Naturschutz umzugehen gedenkt und es ist eben auch sehr operativ (...). Es bietet Handlungssicherheit für die Bediensteten in der zunehmend komplexeren Materie der Zugriffsverbote nach Bundesnaturschutzgesetz, also Stichwort Artenschutz und FFH-Richtlinie“.

Die Naturschutzleitlinie (Hessen-Forst 2011) zielt auf die Sicherung, den Erhalt und die Verbesserung der „für Hessen typischen Waldlebensräume (...) und die dazu gehörende Arten- und Strukturausstattung (...). Ein besonderes Augenmerk richtet sich auf die Arten der späten Waldentwicklungsphasen (Alters- und Zerfallsphase)“ (18-19). Die Leitlinie (Hessen-Forst 2011) greift „neue wissenschaftliche Erkenntnisse aus dem Bereich der Waldnaturschutz-Forschung auf und entwickelt daraus eine Naturschutzstrategie mit verschiedenen Modulen für den Staatswald“ (6). Die Leitlinie gliedert sich in die vier Module des Hessen-Forst-Naturschutzkodexes, des Habitatbaumkonzeptes, des Kernflächenkonzeptes, und der Arten- und Habitat-Patenschaften einzelner Forstämter.

Die Naturschutzleitlinie ist somit nicht nur ein administratives Steuerungsinstrument, sondern auch eine politische Positionierung des Forstbetriebes und des Landes. „Hessen Forst ist natürlich noch breiter aufgestellt. Wir sind ein Forstbetrieb des Landes Hessen, der

mehrere Aufgaben hat. In erster Linie die Bewirtschaftung des Staatswaldes und für den Staatswald (...) haben wir uns ein eigenes Profil gegeben, wie wir mit dem Naturschutz im Staatswald umgehen wollen. Das ist die Naturschutzleitlinie“. So geht die Naturschutzleitlinie über eine gesetzlich normierte Anforderung hinaus, insbesondere da sie als eine Eigenentwicklung der Forstseite gesehen wird und sowohl eine politische als auch eine operative Funktion beinhaltet. Die „Naturschutzleitlinie, das ist das, was wir im Staatswald selbst als Strategiepapier für uns entwickelt haben, wie wir uns modernen Waldnaturschutz im Staatswald vorstellen“.

Dieses Verständnis der Richtlinie soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem Entschluss, diese zu entwickeln, eine Reihe politischer und rechtlicher Entwicklungen zu Grunde lagen, die eine solche Leitlinie erforderlich machten. Dies kann zum Beispiel anhand des Moduls zum Schutz von Kernflächen, das ein zentraler Inhalt und Baustein der Naturschutzleitlinie ist, erläutert werden. So positioniert sich die Naturschutzrichtlinie im Kontext der Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt: Das „Grundprinzip der Naturschutzleitlinie (...) ist ein qualitativer Ansatz, der nicht pauschalen Prozentzahlen folgt, sondern die Flächen mit dem höchstmöglichen Mehrwert für Biodiversität identifiziert, sichert und entwickelt.“ (45). Das Verfahren der Ausweisung fachlich definierter Flächen führte dazu, dass ungefähr 6 % der Staatswaldfläche als Kernflächen ausgewiesen wurden, was unterhalb des Zielwertes der Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt liegt. Auch in anderen Bundesländern (e.g. Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen) gab es ähnliche Argumentationen von Seiten der Forstwirtschaft, so zum Beispiel in Zusammenhang mit der Ausweisung von Habitatbaumgruppen durch Alt- und Totholzprogramme (Siehe auch Diskussion unter 3.3.6).

Viele Interviewpartner teilten die Ansicht eines Mitarbeiters von Hessen Forst, dass durch die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (2007) „Prozentsätze in die Welt gesetzt wurden, ohne dass sich jemand Gedanken gemacht hatte, was das eigentlich für den Naturschutz heißt. Das ist auch eine Kritik an der Nationalen Biodiversitätsstrategie. Wir haben uns daher für diesen fachlichen Ansatz entschieden, haben den übernommen und dann das Programm entwickelt. Letztlich hat man von der fachlichen Bedeutung eine gewisse politische Aufmerksamkeit bekommen. Also das Ministerium, beziehungsweise die damalige Umweltministerin, hat (...) diese Leitlinie in Kraft gesetzt. Aber wie gesagt, das ist von uns entwickelt worden, der Prozess. (...) Dann ist das in einem sehr breiten Dialogprozess diskutiert und abgestimmt und verabschiedet worden“.

Die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt spielte demnach für die Erstellung der Leitlinie eine wichtige Rolle: „Wir haben daraufhin als Ministerium in der damals gemeinsamen Abteilung Forst- und Naturschutz einen Erlass geschrieben, unsere Vorstellung dazu ausgearbeitet und Hessen-Forst aufgefordert, darüber nachzudenken, und das hat Hessen-Forst getan. (...) Es gab dann ein Konzept dieser Leitlinie. Ein zentraler Baustein waren darin die Kriterien für die Auswahl der 6 % Kernflächen, 20.000 ha. Das waren Setzungen oder eine eigene Vorgabe von Hessen-Forst und da sind natürlich schon jede Menge Flächen mit eingerechnet worden, Nationalpark beispielsweise, Kernflächen in Biosphärenreservaten. (...) Dieses Konzept der Kriterien für die zusätzlich notwendigen Flächen, als auch der Flächenumfang insgesamt, ist dann auf der politischen Ebene abschließend diskutiert und entschieden worden. Da gab es sogar eine gemeinsame Erklärung. Man hat sich gemeinsam auf diese Richtlinie verpflichtet, Verbände, HGUN, BUND und SDW und das Ministerium haben das unterschrieben. Damit wurde der Startschuss gegeben, das war im Jahr 2011, die Auswahl zu treffen für diese Flächen. (...)

Dann haben wir es im Jahr 2013 finalisiert“.

Die Gesamtkonzeption Waldnaturschutz 2014 in Baden-Württemberg ist ein weiteres Beispiel für übergreifende Naturschutzprogramme und Konzepte. Ihre zehn Waldnaturschutzziele (siehe Tabelle 7) sollen bis zum Jahr 2020 umgesetzt werden und entsprechen weitgehend den Zielen der Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (2007). Schon im Jahr 2011 argumentierte Erb, unter Verweis auf die politische Dimension, die durch die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt oder die FFH-Richtlinie gesetzt wurde, dass eine Aufgabe darin bestünde „die verschiedenen Naturschutzstrategien - vom Schutz des besonders Seltenen, Gefährdeten bis zur europäischen / globalen Sichtweise: Schutz dessen, wofür ein Mitgliedstaat oder eine Region eine besondere Verantwortung trägt (also womöglich gerade des Häufigen und „Alltäglichen“) - in einen sinnvollen Gesamtzusammenhang zu bringen, in dem dann auch Teilaspekte wie Erhaltung historischer Waldnutzungsformen oder Umsetzung von Natura 2000 ihren festen und stimmigen Platz haben. Eine solche Gesamtstrategie Waldnaturschutz ist derzeit noch Vision. Die Arbeit daran erscheint (...) nicht zuletzt im Interesse der Umsetzung und künftigen Fortentwicklung der NBS unbedingt sinnvoll“ (Erb 2011B: 70).

Tab. 7: Waldnaturschutzziele 2020 der Gesamtkonzeption Waldnaturschutz ForstBW (FORSTBW 2015A)

Waldnaturschutzziele 2020	
Ziel 1	Die Flächenanteile der regionaltypischen, naturnahen Waldgesellschaften sind erhalten. Der Anteil standortsheimischer Baumarten beträgt mindestens 80 % der Gesamtfläche
Ziel 2	Lichtbaumarten sind mit einem Anteil von mind. 15% (dabei mind. 10% Laubbäume) an der Baumartenzusammensetzung beteiligt. Dazu werden vielfältige, geeignete Waldbauverfahren angewandt und Störungsflächen genutzt
Ziel 3	Lichte, seltene, naturnahe Waldgesellschaften („lichte Waldbiotope“) auf schwachwüchsigen (sauer, trocken, flachgründig) Sonderstandorten sind erhalten.
Ziel 4	Naturschutzfachlich bedeutsame historische Waldnutzungsformen, insbesondere Eichenmittelwälder, sind erhalten und werden ggf. gefördert.
Ziel 5	Die Biotopqualität von Mooren und Auen sowie weiterer nasser Standorte im Wald ist gesichert oder wiederhergestellt.
Ziel 6	Ein Managementkonzept für die Erhaltung und Förderung von Waldzielarten ist erarbeitet und wird in die Waldwirtschaft integriert.
Ziel 7	Das Artenmanagement wird durch ein Arteninformationssystem unterstützt und durch ein an Waldzielarten orientiertes Monitoring-System begleitet.
Ziel 8	Durch Ausweisung von ca. 24.500 ha dauerhaft nutzungsfreier Waldfläche ist ein Beitrag zu Prozessschutz, Artenschutz und Biotopvernetzung realisiert. Zusammen mit der geplanten Ausweisung der angestrebten Großschutzgebiete erhöht sich die nutzungsfreie Waldfläche auf 33.000 ha bzw. 10% der Staatswaldfläche.
Ziel 9	Die Waldnaturschutzkonzeption wird durch praxisorientierte Forschung begleitet.

Ziel 10	Die Transparenz der Waldbewirtschaftung sowie die fachliche und öffentliche Kommunikation sind verbessert. Die naturschutzfachliche Kompetenz des Forstpersonals ist gestärkt.
---------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Die Gesamtkonzeption wurde in einem mehrjährigen Prozess unter Beteiligung der Öffentlichkeit und relevanter Akteure erarbeitet. Sie gliedert sich in zwei Teile. Neben den angeführten Waldnaturschutzzielen formuliert die Konzeption langfristigen Zielsetzungen auf Basis existierender Ansätze des Naturschutzes im Wald. „Hierzu gehören das Waldschutzgebietsprogramm (seit 1970 laufendes Programm zur landesweiten Ausweisung von Bann- und Schonwäldern), die Waldbiotopkartierung (seit 1989 fachlicher Beitrag der Forstverwaltung zur Biotopkartierung des Landes) oder das Alt- und Totholzkonzept Baden-Württemberg (seit 2010)“ (Schaber-Schoor und Lieber 2016). In den Interviews wurde insbesondere von Seiten der Fachverwaltung im Ministerium argumentiert, dass es „eine Reihe von Konzepten gab, die sich ein wenig im Weg standen, oder wo nicht klar war, ob mit der isolierten Entwicklung von unterschiedlichen Naturschutzprogrammen, die themenbezogen entwickelt wurden, nicht eine Situation erreicht wurde, wo das, was entwickelt wurde, in einem gewissen Widerspruch steht oder Lücken, die zwischen den Programmen bestehen, wo man auch langfristig nicht in der Lage sein wird, Forderungen von Naturschutzseite aufzufangen. So entstand dann die erste Idee, dass wir da ein Dach über all diese Entwicklungen errichten und uns auch selber klar machen müssen, in welchem Verhältnis die einzelnen Teile zueinander stehen, die da in den letzten zwei Jahrzehnten entstanden sind“.

Zur gleichen Zeit wurde an der Entwicklung einer landesweiten Gesamtstrategie Naturschutz gearbeitet, die insbesondere auch bezogen auf die Nationale Strategie zum Schutz der Biologischen Vielfalt und internationale Prozesse Anforderungen formulierte, und auf deren Entwicklung die forstpolitischen Akteure nicht so viel Einfluss ausüben konnte. „Wir konnten damals auch absehen, dass wenn diese Forderungen erst einmal auf Papier gebannt werden, stehen sie erst einmal wieder im Raum (...) und so mussten wir da auch reagieren und mit dieser Naturschutzkonzeption einen Beitrag liefern zur Umsetzung der landesweiten Gesamtstrategie. So gab es dann auch eine klare Botschaft an die Politik und die Verwaltungsspitzen: Die Forstverwaltung nimmt das Programm wahr und beteiligt sich aktiv“. Diese Botschaft ist auch zugespitzt in den „Waldnaturschutzzielen 2020“ der Gesamtkonzeption enthalten, die „aus einer Reihe möglicher und aus Sicht der beteiligten Experten und Expertinnen für den Waldnaturschutz als vorrangig eingestuft Handlungsfeldern auf der Grundlage fachlicher Bewertungen und der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung hergeleitet wurden“ (Schaber-Schoor und Lieber 2016).

Ebenso wie bei der Naturschutzleitlinie Hessen wurde der Anstoß zur Entwicklung der Gesamtkonzeption durch das politische Umfeld forciert. So wird in der Einführung der Gesamtkonzeption explizit die Bedeutung des politischen Wechsels im Jahr 2011 zu einer grün-roten Landesregierung hervorgehoben (ForstBW 2015A). Somit erfüllt die Gesamtkonzeption für den Waldnaturschutz in Baden-Württemberg ähnlich wie die hessische Naturschutzleitlinie sehr unterschiedliche Aufgaben: Sie ist Planungsgrundlage für naturschutzrelevante Aspekte, insbesondere bezogen auf die Bewirtschaftung. Zudem soll sie für praktische Maßnahmen handlungsleitend sein. Und nicht zuletzt sendet sie die politische Botschaft aus, dass sich die Forstverwaltung des Landes den Naturschutz im Wald zu eigen macht.

5.4 Einflussfaktoren auf Entstehung, Steuerung und Umsetzung von Waldnaturschutzprogrammen

In diesem Abschnitt werden die Faktoren, die zu den unterschiedlichen Steuerungs- und Umsetzungsmustern des Waldnaturschutzes in den Bundesländern führten, herausgearbeitet. Diese Einflussfaktoren wurden auf der Basis von Interviews und Dokumentenanalyse ermittelt. Sie wirkten räumlich wie zeitlich spezifisch und müssen vor dem Hintergrund der jeweiligen länderspezifischen Kontexte interpretiert werden, in denen sie eingebettet sind. Jedoch wirken diese Faktoren in allen untersuchten Bundesländern.

Das Zusammenwirken der verschiedenen Prozesse und Faktoren wird über die Zeit hinweg in der folgenden Quelle für Baden-Württemberg dargestellt, die den Umsetzungsprozess des Konzeptes der naturnahen Waldwirtschaft, das zu Beginn der 1990er Jahre entwickelt wurde und in die Forstliche Dienstanweisung (2000) einfluss, umschreibt: „In den 2000er-Jahren sind die Dinge dann umgesetzt worden und dann hat ab 2007, 2008 die Dynamik zugenommen sich im ökologischen Bereich vertiefen zu müssen. Und zwar weil von außen die Stakeholder ziemlich offensiv Druck gemacht haben, in Baden-Württemberg vor allem der NABU und der BUND. Das hing zusammen mit der politischen Diskussion um Zertifizierung ab 2000 (...) Dann war beispielsweise klar, man braucht vor dem Hintergrund der Biodiversitätsdiskussion Konzepte zur Sicherstellung der Biodiversität in den Wäldern, was Alters- und Zerfallsphasen anbelangt. Man hat 2007 begonnen das Alt- und Totholzkonzept als ein im Raum stehendes Konzept zu machen, dass man an die Forstwirtschaft mal andockt (...) Das war das Alt- und Totholzkonzept, das 2010 eingeführt wurde. Integriert wurde das Ganze mit der Natura 2000-Diskussion, mit der Weiterentwicklung der Waldentwicklungstypen-Richtlinie [WET-Richtlinie] (...). Parallel dazu lief die Gesamtkonzeption Waldnaturschutz und ganz parallel dazu im Vorfeld war die strategische Ausrichtung strategisches Nachhaltigkeitsmanagement, Balanced Score Card, die Ökonomie, Ökologie, Soziale Indikatoren in den Betrieb verankert (...) Im Prinzip sind, wenn man es genau betrachten, von 2007 bis 2014 parallel mehrere Prozesse gelaufen (...) Man hat einen großen Integrationsprozess gemacht indem man naturschutzfachliche, ökologische vor allem auch Biodiversitätsaspekte tief integriert hat in die WET-Richtlinie. Das ist der Motor, in dem diese naturschutzfachlichen Standards umgesetzt werden im täglichen Waldbau“. Dies verdeutlicht, wie eng die naturschutzfachlichen Aspekte miteinander verflochten sind, und deutet bereits die Vielfalt einzelner Einflussfaktoren an.

5.4.1 Politische und soziale Einflussfaktoren

Die Politik trägt gesetzgebend und programmatisch zur konkreten Ausgestaltung des Naturschutzes in den Landeswäldern bei. Erst spezifische politische Konstellationen ermöglichten häufig wesentliche Entwicklungen des Naturschutzes in den Landeswäldern. Diese Konstellationen umfassen politische Parteien und andere politische Akteure ebenso wie Organisationsformen innerhalb und zwischen verschiedenen für Wald und Naturschutz zuständigen Ministerien. Auch die weiter voranschreitende Einbettung der Bundesländer in nationale, europäische oder internationale Ebenen macht politische Initiativen zum Waldnaturschutz notwendig. Obwohl Entwicklungen im Bereich des Waldnaturschutzes und bestimmten politische Konstellationen nicht immer direkt miteinander verknüpft sind, lassen sich doch Koalitionen verschiedener Akteure unterscheiden, die spezifische Lösungsmuster und Politikansätze präferieren und ggf. vorantreiben. Insbesondere in Zusammenhang mit Regierungswechseln werden diese deutlich sichtbar. In diesem Zusammenhang können zum Beispiel die Entwicklung des niedersächsischen LÖWE-

Programmes, die Auswirkungen von Regierungswechsel in Baden-Württemberg oder Schleswig-Holstein genannt werden.

Dies beschreibt ein Interviewpartner am Beispiel Niedersachsens: „Gesellschaftliche Ansprüche äußern sich ja immer in politischen Mehrheiten. Das ist es, was Ministerien spüren. (...) Niedersachsen beispielsweise kam aus einer langen CDU-Regierungstradition in den 80er-Jahren. In den 90er-Jahren hatten wir erstmalig eine SPD-Regierung und dann noch mit Beteiligung der Grünen in einer Legislaturperiode. Da waren im Prinzip diese gesellschaftlichen Strömungen über die Politik bis in die Ministerien durchgestellt worden. Dementsprechend war das ein wesentlicher Impuls für die stärkere Verankerung von Naturschutzziele (...), was in der Politik auch berücksichtigt und umgesetzt wurde. Dann gab es wieder ein Regierungswechsel in die andere Richtung und andere Schwerpunkte, die den Bereich Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung nach vorne stellten. Das war die Phase von 2003 bis 2013. Und ab 2013 haben wir wieder Rot-Grün, da stehen dann Themen wie Naturschutzziele wieder weiter vorne, so dass wir im Moment wieder verstärkt arbeiten im Bereich Umsetzung nationaler Biodiversitätsstrategie, FFH oder auch der Aktualisierung des LÖWE-Programms. (...) Also die Haupttriebfeder für ein Ministerium bestimmte Ziele zu verfolgen und dies auch in einem gewissen Tempo, sind die politischen Zielvorgaben, die über die Minister kommen“.

Aus der Vielzahl der in enger räumlicher und zeitlicher Verzahnung (oft auf der gleichen Fläche) zu gewährleistenden Funktionen von Wäldern ergeben sich unvermeidlich Zielkonflikte, die in einem gesellschaftlichen und politischen Diskurs verhandelt werden müssen. In den Landeswäldern ist diese politische Dimension umso ausgeprägter, da es eine Reihe von Verteilungskonflikten und Konflikte um Deutungshoheit in den Wäldern gibt, deren politische Lösungen zwischen oder innerhalb der jeweiligen Ministerien und einer Vielzahl von Stakeholdern aus unterschiedlichen Bereichen ausgehandelt werden müssen. Dennoch ist der mögliche Einfluss der Landespolitik und ihrer programmatischen Zielsetzungen bezüglich der Ausgestaltung des Naturschutzes im landeseigenen Wald weitreichend. Im Fokus stehen meist einzelne waldnaturschutzpolitische Elemente und Themen (so z. B. die Forderung nach einem Anteil von Wäldern mit natürlicher Entwicklung auf 10 % der Fläche, Fragen nach bestimmten Zertifizierungssystemen). Das Zuspitzen von Erwartungen auf sehr spezifische und kurz formulierte Lösungen und eine klare Zuschreibung von Verantwortungen ermöglicht es den unterschiedlichen Akteuren komplexe Zusammenhänge zu kondensieren und der Öffentlichkeit allgemein nachvollziehbare Angebote zu machen. Es trägt aber auch dazu bei, dass, wie an anderer Stelle erläutert, betriebliche Lösungen des Naturschutzes im Wald meist heterogene Zielsetzungen verfolgen, oft reaktiv entwickelt werden, und nicht immer aufeinander abgestimmt sind.

Die Rolle der Politik in der Ausgestaltung eines Forstprogrammes, welches dezidiert auch naturschutzfachliche Anforderungen mit einbezieht, soll am Beispiel des in Niedersachsen 1991 verabschiedeten Programmes zur Langfristigen Ökologischen Waldentwicklung (LÖWE) erläutert werden. Das LÖWE-Programm ist ein wesentlicher Bestandteil der ersten Phase naturschutzpolitischer und -programmatischer Aktivität in den Bundesländern und wird regelmäßig als Beispiel für ein holistisches multifunktionales, integratives und nachhaltiges forstwirtschaftliches Programm mit starker Naturschutzkomponente herangezogen. Das LÖWE-Programm definiert 13 Grundsätze, die die Bewirtschaftung der niedersächsischen Landesforsten ökologisch und ökonomisch ausrichten (1. Bodenschutz und Baumartenwahl; 2. Laubwald- und Mischwaldvermehrung; 3. Ökologische

Zuträglichkeit; 4. Bevorzugung natürlicher Waldverjüngung; 5. Verbesserung des Waldgefüges; 6. Zielstärkennutzung; 7. Erhaltung alter Bäume; 8. Aufbau eines Netzes von Waldschutzgebieten; 8. Gewährleistung besonderer Waldfunktionen; 10. Waldrandgestaltung und Pflege; 11. Ökologischer Waldschutz; 12. Ökosystemverträgliche Wildbewirtschaftung; 13. Ökologisch verträglicher Einsatz der Forsttechnik).

Das LÖWE-Programm entstand ähnlich wie andere Gesamtstrategien seiner Zeit weitgehend aus den damaligen Landesforsten heraus. Seine Verabschiedung 1991 fiel jedoch zusammen mit einem grundlegenden politischen Wechsel in der niedersächsischen Landespolitik. Die wachsende Bedeutung der Umweltbewegung, die verbunden war mit sich verändernden sozialen Wahrnehmungen von Wäldern, resultierte in den Einzug der Grünen in den niedersächsischen Landtag und eine Regierungskoalition mit der SPD. Dies war für das LÖWE-Programm bedeutsam, da die neue Regierung bestrebt war Umweltthemen, Naturschutz und Wälder stärker zu betonen. In seiner Regierungserklärung argumentierte der neue Ministerpräsident Gerhard Schröder „Dem Wald gebührt unser besonderes Augenmerk. Für die Landesforsten werden wir eine neue, ökologisch orientierte Waldbauplanung vorlegen, deren Ziele standortgerechte und artenreiche Wälder sind. Parallel zu einer konsequenten Luftreinhaltepolitik sind aber alle geeigneten forstlichen Maßnahmen zur Erhöhung der Widerstandskraft der Waldökosysteme zu ergreifen. Das ökologische Waldprogramm wird dazu einen wesentlichen Beitrag leisten“.

Der Regierungswechsel führte auch zu einer Veränderung der Beziehungen des Forst- und des Umweltsektors. So hatte der Regierungswechsel auch Folgen für die „Allokation und Orientierung der Ministerien und der Regierung. Dies war natürlich ein Impuls Naturschutzziele stärker in der politischen Landschaft zu verankern, was ein Kernanliegen der grünen Politik ist“. Dies ist auch darin abzulesen, dass das LÖWE-Programm politisch gemeinsam durch das Umweltministerium und das Forstministerium verhandelt wurde. So konnte das LÖWE-Programm als Regierungsprogramm im Jahr 1991 offiziell verabschiedet werden und dient seither, auch wenn es regelmäßig angepasst wurde, als Leitlinie für die Bewirtschaftung des niedersächsischen Landeswaldes.

Die Auswirkungen dieser Bestätigung durch die damalige Regierung sind nicht zu unterschätzen, da die „bisher fachliche Planung (...) nun den Nachdruck erhielt, ein Programm der Landesregierung zu sein. In der Diskussion mit anderen Planungen, wie Landschaftsrahmenplanung, Landschaftsprogramm, hatte es plötzlich ein anderes Gewicht. Die zweite Bedeutung dieser Transformation ist, dass (...) das Gedankengut der naturnahen Forstwirtschaft (...) bei uns langsam aber stetig gewachsen ist (...) es ist ein langsamer Prozess gewesen, der dann allerdings durch das Regierungsprogramm einen neuen Schub bekam, denn dann wurde es ja (...) verbindlich gemacht“.

So kann das LÖWE-Programm durchaus aus verschiedenen Perspektiven betrachtet und bewertet werden. Zum einen stellte es einen umfassenden Entwurf zur Steuerung und Operationalisierung der Bewirtschaftung der niedersächsischen Landesforsten unter Einbeziehung naturschutzfachlicher Ansätze dar. Das LÖWE-Programm wurde aber auch genutzt – und die politische Verabschiedung verstärkte diesen Prozess –, um durch seine integrative und multifunktionale Ausgestaltung weitergehende Ansprüche an den Wald durch die damals „neuen“ Akteure des Naturschutzes zu verhindern oder zu minimieren (BÖLSING 2001). Es sei im Vorgriff auf die folgenden Abschnitte auch angemerkt, dass trotz der Bedeutung der gesellschaftlichen und politischen Faktoren das LÖWE-Programm noch durch eine ganze Reihe weiterer Faktoren ermöglicht wurde. In den Interviews wurden

in diesem Zusammenhang sowohl Erfahrungen mit Katastrophen (Stürmen, Waldsterben), die Ertragskrise der Forstbetriebe, als auch der Erkenntnisfortschritt der Waldforschung genannt.

In allen Bundesländern besteht eine mehr oder weniger stark wahrgenommene politische Aufsichtspflicht der zuständigen Ministerien gegenüber den Landesforstbetrieben. Politische naturschutzfachliche Projekte durchlaufen dabei einen Abstimmungsprozess zwischen verschiedenen Ressorts und Abteilungen. In dieser horizontalen Koordination zwischen verschiedenen Fachabteilungen werden teilweise stark divergierende Interessen vertreten und ausgehandelt. Am Beispiel der schon zuvor diskutierten Kernflächen in Hessen, die ein Modul der Naturschutzleitlinie darstellen, erläuterte ein Interviewpartner, des für den Staatswald zuständigen hessischen Umweltministeriums diesen Prozess: „Selbstverständlich stimmen wir uns in den Fachfragen, was naturschutzfachliche Angelegenheiten betrifft, mit den Kollegen in der Partnerabteilung, die sich mit Naturschutz beschäftigt, ab. Oft ist hier unser Haushaltsreferat beteiligt, bei vielen Fragen auch das Finanzministerium (...). Das findet auf der Ebene des Ministeriums statt. In diesem Referat haben wir eine zentrale Rolle und eine zentrale Stellung. Wir kommunizieren den Waldnaturschutz in Bezug auf den Betrieb und sind zuständig für Entscheidungen von landespolitischer Bedeutung, zum Beispiel für den Betrieb 8 % statt 6 % stillzulegen. Eine Entscheidung von landespolitischer Bedeutung kann es sein dem Betrieb Vorgaben zu machen wie oder wo er diese zusätzlichen 2 % Stilllegungsfläche zu suchen hat. (...) Und da wird der Betrieb beauftragt ein Konzept zu erstellen, was dann von uns in dem Fall zu genehmigen ist. Alles Weitere ist dann Angelegenheit des Betriebes. (...) Waldnaturschutz ist ein Feld von vielen, die den Betrieb umtreiben, und hier können wir uns nur auf wichtige fachpolitische Setzungen konzentrieren, die wir dann eben auch entsprechend kontrollieren. Aber (...) ab dem Moment, wo das Konzept von uns bestätigt ist, ist der Betrieb eigentlich alleine unterwegs und wir, wenn es dann ‚Geräusche‘ gibt, dann kriegen wir das sowieso schnell genug mit und können nachsteuern“.

Der spezifische Einfluss sich wandelnder gesellschaftlicher Ansprüche ist als Einflussfaktor schwer zu isolieren. Er wurde jedoch in den Interviews häufig als ein zentraler Impuls für die Entwicklung des Waldnaturschutzes hervorgehoben. Insbesondere wird eine sich verändernde gesellschaftliche Einstellung meist vermittelt durch politische Entwicklungen, zum Beispiel die Wahl von Parteien, die spezifische wald- und naturschutzpolitische Zielsetzungen verfolgen. Allgemein wird darauf verwiesen, dass sich die gesellschaftlichen Ansprüche an den Naturschutz im Wald in den letzten Jahren wesentlich verstärkt haben. Insbesondere in den 1980er und frühen 1990er-Jahren lenkten Erfahrungen mit dem Waldsterben, zahlreichen Stürmen und andere Katastrophen eine starke soziale und mediale Aufmerksamkeit auf umweltpolitische Themen und den Wald. Zunehmend forderten verschiedene Akteure und Interessengruppen auch eine stärkere naturschutzfachliche Ausrichtung der Wälder und ihrer Bewirtschaftung (Sturm 1993, Klein und Akwold 1995, Späth 1992, Bode und Heinrich 1996). Diese Prozesse sind zum Teil auch Ausdruck einer sich wandelnden Einstellung weiter Teile der Bevölkerung. Sie äußern sich beispielsweise in der Etablierung ‚grüner Politik‘ auf Landes- und nationaler Ebene, die sich in allen Parteien – obschon in unterschiedlicher Stärke – findet. Auch der ehrenamtliche Naturschutz hat sich seit den 1980er-Jahren zunehmend professionalisiert, im Bereich des Waldes ein umfassendes Wissen aufgebaut, zunehmend aktiv Einfluss auf die Entwicklung des Waldnaturschutzes genommen und auch thematisch Entwicklungen gestaltet.

Politische und gesellschaftliche Einflussfaktoren sind regelmäßig geknüpft an emblematische Ereignisse oder Themen. So waren zum Beispiel Luftverschmutzung, saurer Regen, Erderwärmung und Klimawandel, BSE, Waldsterben, Atomenergie von großer Bedeutung für die Umweltbewegung. Diese Ereignisse ermöglichten es für die Bevölkerung, „komplexe Situationen zu verstehen. Sie spielen eine wichtige Rolle darin, bestimmte politische Probleme hervorzuheben und können zu Veränderungen im politischen Diskurs und institutionellem Wandel beitragen“ (Hajer 1995: 21). Solche emblematischen Ereignisse wie das Waldsterben in Deutschland besitzen auch heute, mehr als 30 Jahre nach dem Höhepunkt der gesellschaftlichen Debatte, noch symbolische Wirkmächtigkeit.

Die Waldsterbensdebatte beeinflusste auch einzelne Waldbauansätze und Programme und Ansätze naturnahen und naturgemäßen Waldbaus wurden zunehmend auch gegen die eigentlichen Interessen der Landesforsten in Waldbaukonzepte aufgenommen. „Ein programmatischer Artikel des baden-württembergischen Landesforstpräsidenten Max Scheifele gibt einen Hinweis darauf, dass die Forstverwaltungen die langsam beginnende Hinwendung zu naturnäherem Waldbau gerade in den 1970er-Jahren nicht von sich aus, sondern als Reaktion auf die öffentliche Debatte betrieben. So fügte Scheifele 1979 der Verkündung waldbaulicher Leitlinien, die zu höheren Anteilen von Naturverjüngung, Laubbäumen und Mischwäldern führen sollten, einen Appell an die Forstleute hinzu: „Waldbau ist eine entscheidende Komponente des Landschaftsbaus und der Landschaftspflege. Noch können wir selbständig entscheiden...“ Es bestand offensichtlich die Befürchtung, dass den Forstverwaltungen Autonomie genommen werden könnte, wenn sie den öffentlichen Erwartungen an einen naturnäheren Wald nicht von sich aus entgegenkommen“ (Schäfer 2012: 246).

Ein weiteres Beispiel für emblematische Themen und Ereignisse, die wie das Waldsterben auf Grund der Bilder und Metaphern gesellschaftliche Aufmerksamkeit erzeugen und so über ein rein naturwissenschaftliches Phänomen hinausgehen, sind Katastrophen oder Stürme. In mehreren Bundesländern wurde die Erfahrung mit Sturmereignissen als Einflussfaktoren genannt, die dazu beitrugen, die Idee mehrstufiger, stabiler und artenreicher Bestände zu befördern und eine Abkehr von der Fichte als dominierende Baumart zu bewirken. Die Landesforsten Baden-Württembergs schreiben dazu: „Im Spätwinter 1990 verwüsteten mehrere Stürme in Baden-Württemberg große Waldflächen. Als Höhepunkt gilt der 28.02.1990 mit dem Sturm Wiebke. Die Waldbesitzenden beklagten schließlich einen Anfall von fast 15 Millionen Kubikmetern Holz. (...) Dies waren bis zu diesem Zeitpunkt die mit Abstand größten Waldschäden in Baden-Württemberg, die durch Orkane verursacht wurden. Übertroffen wurde dies bislang nur durch den Orkan Lothar im Jahr 1999 mit rund 30 Millionen Kubikmeter Sturmholz. Für die Forstwirtschaft läutete der Sturm gleichzeitig auch eine Trendwende ein. Die nächste Waldgeneration sollte stabiler sein. Erreicht wird dies vor allem durch eine Vielfalt der Baumarten sowie deren intensive Pflege und Verjüngung“ (ForstBW, 2015b)

Ein Interviewpartner erläuterte die Auswirkungen des Sturmes als äußerst einschneidend: „Die Forstverwaltung hat dann nach Wiebke reagiert. Wiebke war die erste Demarkationslinie, die deutlich gemacht hat, dass es so mit der Fichte nicht mehr läuft. (...) Wenn Wiebke nicht gekommen wäre, glaube ich nicht, dass 1992 hier das epochemachende Werk „Die naturnahe Waldwirtschaft“ als Broschüre und auch als Konzept entwickelt wurde, hin zur naturnahen Waldwirtschaft und zu einer Baumartenmischung, die Richtung 50 Prozent Laubholz, 50 Prozent Nadelholz ging“.

5.4.2 Rechtliche Einflussfaktoren

Den rechtlichen Einflussfaktoren können Entwicklungen im Verwaltungsrecht, den verschiedenen Wald- und Naturschutzgesetzen der Länder und der nationalen Ebene, sowie die Entwicklung des europäischen und internationalen Naturschutzrechtes zugerechnet werden. Ebenfalls wurden die Waldgesetze der einzelnen Bundesländer und auch die Naturschutzgesetze auf verschiedenen politischen Ebenen seit dem Erlass des Bundesnaturschutzgesetzes 1977 zunehmend ausgebaut. So entwickelte sich über die Jahre ein vielfältiges Netz gesetzlich normierter Anforderungen.

In diesem Zusammenhang spielt die Entwicklung des Naturschutzrechtes auf europäischer Ebene eine wichtige Rolle (FFH und nationale Umsetzungsprozess), deren rechtliche Anforderungen sich in prozessualen und praktischen Herausforderungen an die Landeswälder, sowohl bezogen auf den Arten- als auch den Habitatschutz, äußern. Insbesondere die rechtlichen und verwaltungsorganisatorischen Auswirkungen der FFH-Richtlinie waren einschneidend. Sie formulierte umfassende Ansprüche an die Aus- und Umgestaltungen des Naturschutzes in den Landeswäldern und führte zur Ausbildung neuer Ansätze des Arten- und Gebietsschutzes in Deutschland. So beeinflusste die FFH-Richtlinie die Art und Weise des Naturschutzes (Ausweisung Gebiete, Managementplanerstellung), die Zusammenarbeit und Kooperation zwischen konkurrierenden Verwaltungen, den Einbezug von Schutzgütern mit einer weiten Verbreitung, statt einer Beschränkung auf seltene, räumlich eng begrenzte Arten oder Lebensraumtypen, und die rechtliche Wirkung des Naturschutzrechtes. Ein Interviewpartner führte hierzu beispielsweise aus, dass „entscheidende Änderungen natürlich durch die Europäische Union kamen. Die beiden europäischen Naturschutzrichtlinien, Vogelschutzrichtlinie und FFH-Richtlinie haben einen ganz neuen Ansatz gebracht und zwar den sogenannten faktischen Naturschutz. Wir kennen im deutschen Naturschutzrecht die beiden Begriffe der Schutzwürdigkeit und der Schutzbedürftigkeit und beides impliziert eine gewisse Bewertung. Also da hat man einen bestimmten Sachverhalt, einen Befund. Ob man den jetzt naturschutzfachlich regelt, hängt von der Bewertung ab. Europäisches Naturschutzrecht kennt diesen bewertenden Anteil nicht oder nicht in dieser Intensität. Da geht es eher nach Befunden. Also wenn eine Art dort ist, die in den Anhängen der FFH-Richtlinie vorkommt, dann kommt die vor und dann ist die eben zu schützen und dann ist damit umzugehen. (...) Also in diesem faktischen Teil ist der Bewertungsanteil weniger ausgeprägt. Das hat natürlich auch sehr viel verändert in der Sichtweise auf Naturschutz“.

5.4.3 Wirtschaftliche Einflussfaktoren

Die Landesforstbetriebe verfolgen neben dem Naturschutz natürlich auch wirtschaftliche Ziele. Massive Ertragskrisen in den 1980er- und 1990er-Jahren, zum Teil verursacht durch steigende Personalkosten und fallende Holzpreise, beförderten zunächst Versuche, die Betriebe (damals noch als Teil der Forstverwaltung) breiter aufzustellen als Ökosystemdienstleister, und somit die Abhängigkeit vom Geschäftsfeld Holz zu reduzieren und Defizite zu legitimieren, ebenso wie waldbauliche Verfahren, die weniger auf Personaleinsatz und vermehrt auf biologische Automation setzten (unter der „naturnahen Waldwirtschaft“). Im weiteren Verlauf waren wirtschaftliche Probleme jedoch auch ein maßgeblicher Treiber für die Forstreformen, die eine stärkere erwerbswirtschaftliche Ausrichtung der Forstbetriebe zum Ziel hatten. Die mit dieser Ausrichtung einhergehende Rationalisierung von Holzernteverfahren und die zunehmende Einbindung wirtschaftlicher Aktivitäten in globale Märkte, aber auch Reviervergrößerungen und Verschlinkungen des

Verwaltungsapparates, der zunehmend vom Forstbetrieb getrennt wurde, wirken sich auf den Naturschutz im Wald aus. Sie bestimmen insbesondere Fragen nach der Integration von Naturschutzansätzen in die forstwirtschaftliche Praxis und die konkrete Balance von Naturschutz und Wirtschaft in den einzelnen Landesforstbetrieben.

Ein Interviewpartner aus dem verantwortlichen Ministerium in Baden-Württemberg argumentierte: „Die 90er-Jahre waren auch die Zeit der Schulden. Bis 2005 etwa war die Forstwirtschaft defizitär und die Förster waren bemüht sich forstwirtschaftlich, betriebswirtschaftlich auf ein rettendes Ufer zu bewegen. Davon profitieren wir heute, weil wir betriebswirtschaftlich sehr gut aufgestellt sind. Das waren die Reformen der 1990er-, 2000er-Jahre, Personaleinsparungen, Controlling, Haushaltsüberwachungen. Dabei wurden allerdings (...) waldbauökologische Muster vernachlässigt und diese Themenbereiche Dritten überlassen, die dieses Feld konsequent besetzt haben“. Laut Memmler und Schraml (2008: 5) führten die umfangreichen Reformen und die stärkere marktwirtschaftliche Ausrichtung der Landeswälder „insgesamt zu einer Schwächung der staatlichen Akteure durch Reduktion der Ressourcen, organisatorische Aufspaltung und Abbau von Dienstleistungen (...). Unter dem Oberziel der Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (bzw. konkret einer Reduktion des Zuschussbedarfs aus dem allgemeinen Landeshaushalt) wurde in erheblichem Umfang Personal eingespart und Verwaltungsebenen abgebaut (Nüßlein 2005; Fischbach-Einhoff 2005)“.

Naturschutzorganisationen argumentieren in diesem Zusammenhang regelmäßig, dass der starke wirtschaftliche Druck, dem Landesforstbetriebe unterliegen, negativen Einfluss auf Naturschutz haben würde. Dies wurde auch in den Interviews aufgegriffen. Für Niedersachsen erläuterte einer der Interviewpartner: „Der Rahmen, der inhaltlich, waldbaulich, walddatenschutzfachlich, umweltbildungsmäßig und so weiter der Landesforstverwaltung gesetzt war, der dann auch der Anstalt gesetzt wurde, blieb unverändert. Auch die Aufgaben blieben gleich. Letztendlich führten die Waldnaturschutzziele die Rahmumgebung unverändert und unabhängig von der Organisationsform fort. (...) Aber innerbetrieblich, also innerhalb der Anstalt, war das vorrangige Ziel innerhalb der ersten drei Jahre eine schwarze Null zu erwirtschaften. Das war politisch vorgegeben und daran wurde intensiv gearbeitet. (...) Wenn Prioritäten gesetzt werden mussten, redeten wir mehr über Wirtschaftsergebnisse als über Naturschutzthemen. (...) Und natürlich hatte die Anstalt (...) einige Zielfindungsprobleme. Wir haben gemerkt, dass nach Anstaltsgründung, die natürlich von den Oppositionsparteien extrem kritisch gesehen wurde, weil sie jetzt nach deren Auffassung Gewinnmaximierer sein sollte, so dass dann auch innerbetrieblich vielleicht ein paar Fehlinterpretationen stattgefunden haben, die sich darin äußerten, dass (...) Prioritäten falsch gesetzt worden sind. Da ist in Einzelmaßnahmen zu sehr auf Holzproduktion und zu wenig auf andere korrespondierende Ziele im Waldnaturschutz geschaut worden. Das hat sich dann zwischenzeitlich aber deutlich gelegt. Wobei die Anstalt auch deutlich stärker in den Fokus der Naturschutzverbände und zum Teil auch der Naturschutzbehörden geraten ist durch solche Einzelfälle und auch dadurch, dass sie in dieser Zeit eine bestimmte Unternehmungskultur entwickelte“.

5.4.4 Wissenschaftliche Einflussfaktoren

Veränderungen in den wissenschaftlichen Forschungsschwerpunkten wurden häufig initiiert durch Erfahrungen aus Stürmen, Schadereignissen oder dem Waldsterben, die vorherrschende Bewirtschaftungspraktiken in ihren Auswirkungen auf die Stabilität der

Wälder hinterfragten. In Kerndisziplinen der Forstwirtschaft (z. B. Waldbau) kam es zu einer zunehmenden Integration ökosystemarer Ansätze. Auch das Wissen über die spezifischen Ansprüche von Arten und deren Lebensräume erweiterte sich. Für Hessen stellte dies einer der Interviewpartner aus dem Landesbetrieb folgendermaßen dar: „Wir sind in den 60er-Jahren gestartet mit dem konservierenden Grundgedanken, also etwas schützen und so lassen wie es ist. Heute sind wir unterwegs im Bereich der dynamischen Entwicklung von Zielzuständen (...). Wir haben den integrativen Ansatz. Naturschutz soll sich nicht, wie im vorigen Jahrhundert, nur auf bestimmten Flächen abspielen, sondern wir wollen heute im Bereich der Landnutzung integrative Systeme durchzusetzen. Also Naturschutz mit verschiedenen politischen Anreizsystemen in die Bewirtschaftungsform integrieren (...). Früher hatte man hoheitliche Ansätze, die durch Verbote und Gebote regelten. Heute haben wir Anreizsysteme über Vertragsnaturschutz, finanzielle Anreize und so weiter“. Der ökosystemare Ansatz ist auch in den grundlegenden internationalen Abkommen (wie der Biodiversitätskonvention) verankert und durchdringt so wesentlich die naturschutzpolitischen Aktivitäten.

So wurde die Entwicklung des LÖWE-Programmes, aber auch anderer Konzepte des Naturschutzes im Wald, die während der äußerst aktiven Phase Anfang der 1990er-Jahre entwickelt wurden, von Interviewpartnern zurückgeführt auf einen wissenschaftlich begründeten Wandel der forstlichen Planung von einer primär wirtschaftlich, technischen Ausrichtung zu einer Integration wissenschaftlicher Erkenntnisse aus dem Bereich der Ökosystemforschung. In Bezug auf das LÖWE-Programm war dies eng verbunden mit einzelnen Personen wie dem niedersächsischen Waldbaureferenten Hans-Jürgen Otto, der im Jahr 1989 die langfristige ökologische Waldbauplanung (ursprünglich von 1974) entwarf, die das LÖWE-Programm auf Grundlage einer standörtlichen Zuordnung der Baumarten vorbereitete. „Der Vorgänger des LÖWE enthielt schon eine grundsätzliche Vorstellung des Naturschutzes (...). Das LÖWE-Programm kann insofern auch interpretiert werden als der letzte Schritt einer langfristigen technischen und wissenschaftlichen Entwicklung, die darauf abzielte Forstwirtschaft robuster in ökologische, wissenschaftliche Prinzipien einzubetten“. Das LÖWE-Programm war so Teil eines grundlegenden paradigmatischen Wandels, der durch die Verabschiedung des LÖWE als Regierungsprogramm abgeschlossen wurde.

Wissenschaftlichen Einflussfaktoren verbanden sich in diesem Fall also mit einer Vielzahl von wirtschaftlichen, politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Einflussfaktoren. So muss die Verabschiedung des LÖWE auch vor dem Hintergrund der Diskussionen um das Risiko forstwirtschaftlicher Aktivitäten betrachtet werden. „An diese Diskussionen anknüpfend entwickelte Professor Otto den Vorgänger des LÖWE, der Elemente wie die standortangepasste Baumartenwahl enthielt und eine größere vertikale und horizontale Mischung der Wälder vorsah“. Impuls für diese Neuerungen waren Stürme, Waldbrände und der Einfluss des Waldsterbens ebenso wie wirtschaftliche Veränderungen (s. o.), die eine krisenhafte Situation in der Forstwirtschaft, aber auch den Forstwissenschaften verursachten. Wichtige Disziplinen, wie zum Beispiel der Waldbau, wurden daher mit einer zunehmenden Verunsicherung konfrontiert. „Die Waldbau-Experten sahen sich einem übermächtigen Phänomen gegenüber, das zu einem Steuerungsverlust und zu einem Gefühl der Machtlosigkeit führte“ (Schäfer 2012: 245). Die „Immissionsschäden werden (...) vor allem deshalb als schlimme Katastrophe empfunden, weil sie sich der Steuerung durch forstliche Maßnahmen in so ungewöhnlicher Weise entziehen“ (Otto 1987: 121). Ein ökosystemwissenschaftlich ausgerichteter Waldbau wurde so als eine (forst-)wissenschaftliche Antwort auf diese Herausforderung präsentiert und der Sektor konnte

darstellen, dass er (wissenschaftlich) in der Lage war, eigenständige Lösungen für neue Umweltprobleme zu entwickeln.

So verbindet das LÖWE-Programm das naturnahe forstliche Paradigma mit einem ökologisch orientierten Waldbau. Schäfer (2012) argumentiert: „(Die) Hinwendung zur Vorstellung der Naturnähe einerseits und der Siegeszug einer verwissenschaftlichten Ökosystemforschung andererseits schlossen sich dabei nicht aus, sondern ließen sich problemlos integrieren. So nahm etwa der niedersächsische Walbaureferent Hans-Jürgen Otto in seinem Lehrbuch „Waldökologie“ eine ökosystemwissenschaftliche Perspektive auf Wälder ein. Gleichzeitig war Otto maßgeblich an der Entwicklung des niedersächsischen Programmes „Langfristige ökologische Waldentwicklung“ (LÖWE) von 1991 beteiligt gewesen. In diese waldbaulichen Leitlinien erscheint der Wald als „biokybernetische Maschine“. Schon auf sprachlicher Ebene zeigt sich eine bemerkenswerte Vermischung von Waldvorstellungen, die auf das zwanglose Nebeneinander eher traditioneller, der Dauerwaldbewegung nahestehender sowie ökosystemarer Konzepte verweisen“ (247).

5.5 Waldnaturschutz in den Bundesländern – Prozesse, Steuerung und Leitbilder

Die unterschiedlichen Konstellationen von Einflussfaktoren haben in den letzten Jahren zu einer Differenzierung und zu einer Vielfalt der Naturschutzkonzepte und Programme in den einzelnen Bundesländern geführt. Die Länder nahmen hierbei spezifische Fokussierungen in den Feldern Walderhalt, Gebietsschutz, Biotopschutz und Artenschutz vor. Diese orientieren sich inhaltlich grundlegend an den allgemeinen Zielen des Naturschutzes, wie sie in Artikel 1 des Bundesnaturschutzgesetzes formuliert werden. Die dabei auftretende und teilweise erhebliche inhaltliche und konzeptionelle Vielfalt der einzelnen Konzepte wird im Teilprojekt a (Kapitel 4) dargestellt und analysiert.

Die im Naturschutz entwickelten Zielsysteme sind allgemein sehr divers. Plachter (1991) unterschied als wesentliche Grundfunktionen des Naturschutzes die Sicherung der Bestände aller wildlebenden Organismenarten, den ganzheitlichen Schutz von Ökosystemen (Flächenschutz- inklusive Biotopschutz), den Schutz und die Regeneration dynamischer Prozesse in Ökosystemen (Prozessschutz), den Schutz der abiotischen Ressourcen Boden Wasser und Luft, die Steuerung der Nutzung der gesamten Landschaft mit dem Ziel, schwerwiegende Schäden an der Biosphäre und ihren Kompartimenten zu verhindern und bestehende Schäden zu beseitigen oder zumindest zu minimieren und die Sicherung oder Wiederherstellung biologischer Grundfunktionen wie zwischenartliche Wechselwirkungen, Arealveränderungen, Artneubildungen etc. unter natürlichen Verhältnissen, die durch die heutige sehr intensive Landnutzung tiefgreifend beeinträchtigt werden. Häusler und Scherer-Lorenzen (2002) nehmen eine ähnliche Aufteilung für den Waldnaturschutz vor, fokussieren aber auf die drei Teilfelder des Artenschutzes, des Biotopschutzes, und des Prozessschutzes (24).

Die von den Landesforstbetrieben entwickelten Zielsysteme folgen dieser Vielfalt an Funktionen. So formuliert der Landesbetrieb Forst Brandenburg vier allgemeine Ziele des Naturschutzes Als übergeordnetes Ziel wird der Walderhalt angeführt. „Der Gebietsschutz wird in den Schutzgebieten umgesetzt und die Erfüllung des Schutzzweckes für das jeweilige Gebiet gewährleistet. Der Biotopschutz sichert den Erhalt, die Entwicklung und die Wiederherstellung naturnaher Lebensräume. Habitat- und Strukturvielfalt werden bei der Bewirtschaftung berücksichtigt und insbesondere in den seltenen und gesetzlich

geschützten Biotopen gefördert. Der Artenschutz gewährleistet den Erhalt und die Förderung der biotoptypischen Artenvielfalt.“ (Landesbetrieb Forst Brandenburg 2016).

Vor dem Hintergrund dieser definitorischen Vielfalt der Aufgaben des Naturschutzes haben die Bundesländer für den Wald jeweils eigene Schwerpunktsetzungen vorgenommen und positionieren sich bewusst in konkretem Bezug und unter Verweis auf ihre Verantwortung gegenüber dem Naturschutz. Die Niedersächsischen Landesforsten schreiben: „Der Landeswald ist also in nachhaltiger und wirtschaftlicher Weise durch eine umfassende Pflege der Waldökosysteme so fortzuentwickeln, dass im Interesse des Allgemeinwohls seine Leistungsfähigkeit und Nutzbarkeit dauerhaft gesichert werden“ (Niedersächsische Landesforsten 2011: 3).

Im Folgenden werden die Entwicklungen innerhalb des Waldnaturschutzes anhand einiger Beispiele aus den untersuchten Ländern und unter Berücksichtigung spezifischer Konstellationen von Einflussfaktoren und länderspezifischen Akteuren/Strukturen rekonstruiert. Die Beschreibung folgt einer aufgabenbezogenen Kategorisierung des Naturschutzes im Wald. Diese grenzt als Aufgabenbereiche des Naturschutzes den Erhalt der natürlichen Artenvielfalt, den Erhalt von Lebensräumen (Biotopschutz), den Erhalt und die Regenerierung natürlicher Prozesse (Prozessschutz), den Erhalt von regionaltypischen Kulturlandschaften (Landschaftsschutz), den Ressourcenschutz und die Gewährleistung der Erholungsfunktion ab.

5.5.1 Leitbilder des Naturschutzes in den Landeswäldern

Initiativen des Naturschutzes im Wald sind oftmals in breiter gefasste Leitbilder und Narrative eingebettet. Solche Leitbilder wie Multifunktionalität, Integration/Segregation und Nachhaltigkeit bilden den narrativen Grundstock der Diskussionen um den Naturschutz im Wald. Sie stellen Metanarrative des Naturschutzes im Wald dar, da einzelne thematische Narrative auf eine oder mehrere dieser Metanarrative Bezug nehmen. Hierbei kommt es häufig auch zu Reduktionen oder Zuspitzungen eines Problems auf sogenannte Minimalerzählungen oder Ein-Wort-Erzählungen, die zum Beispiel bei Kampagnenarbeit eine große Wirkung entfalten können, insbesondere dann, wenn sie direkt mit Bildern unterlegt werden (z. B. Klimakatastrophe: Überflutungen; Raubbau am Wald: Kahlschläge).

5.5.1.1 Multifunktionalität

Insbesondere seit den frühen 1990er Jahren dient das Konzept der Multifunktionalität der Integration des Naturschutzes in (bewirtschaftete) Wälder. Das Konzept wurde ursprünglich unter anderem von Speidel in den 1970er-Jahren, aufbauend auf dem Funktionenbegriff von Dieterich (1953, Pistorius et al. 2012) entwickelt. Das Konzept strebt nach einem Interessenausgleich und einer Werteabwägung verschiedener Waldfunktionen. Multifunktionalität bietet Potenzial für die Ausbildung politischer Narrative und eine starke ideologische Besetzung des Konzeptes, da der Begriff offen und breit angelegt ist. Sein Inhalt, also das Ausbalancieren unterschiedlicher Funktionen, bedarf politischer und gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse, so dass die inhaltliche Ausgestaltung des Konzeptes sehr dynamisch verläuft.

In der baden-württembergischen programmatischen Veröffentlichung „Wald, Ökologie und Naturschutz“ (MLR 1993) heißt es, die Landesforstverwaltung ziele darauf „die Nutzungsfähigkeit der Wälder langfristig (...) zu sichern und durch Schutz der Naturressourcen den Lebensraum der Mitgeschöpfe zu erhalten. Getragen wird dieses Ziel

vom Grundverständnis einer Mehrzweckforstwirtschaft (Multifunktionalität). Das Leitbild der Mehrzweckforstwirtschaft bildet ein ganzheitlich orientiertes Konzept zur umweltverträglichen Waldnutzung und Umweltvorsorge im Wald, das den vielfältigen Verflechtungen der Waldökosysteme Rechnung trägt. Nur solch ein ganzheitlicher Ansatz kann dem Ökosystem Wald gerecht werden und zu langfristig befriedigenden Ergebnissen führen (...) Die umfassende Zuständigkeit der Landesforstverwaltung in allen Angelegenheiten des Waldes vermeidet Kompetenzstreitigkeiten und ermöglicht so abgeschlossene Ansätze zur Problemlösung“ (30). Auch dieses Zitat verdeutlicht die praktische Ausrichtung von Leitbildern wie Multifunktionalität und ihre Eigenschaft Elemente des Naturschutzes aufzunehmen, zu integrieren und Verknüpfungen zu anderen Leitbildern herzustellen, und dadurch auch politisch zu wirken.

Die multifunktionale Forstwirtschaft ist in seiner Geschichte aus verschiedenen Perspektiven untersucht worden und hat vielfältige Interpretationen erfahren (Wagner 2004, Winkel, 2007, Ammer und Püttmann 2009). Sie bleibt ein allgemein akzeptiertes und anerkanntes, auch wenn im Einzelnen umstrittenes Ziel der Landesforstbetriebe. Eine vollkommene Ablehnung des Begriffes der Multifunktionalität und seiner spezifischen Zielsetzung des Austarierens einer Vielzahl von Funktionen ist eher selten (siehe aber Borchers 2010).

Kritiker fordern bisweilen eine differenzierte Anpassung des Konzeptes, da die in dem Konzept der Multifunktionalität geforderte gleichrangige Beachtung der unterschiedlichen Waldfunktionen nicht immer gewährleistet werden kann (Ammer und Püttmann, 2009). Häusler und Scherer-Lorenzen (2002: 21) argumentieren in diesem Kontext, dass es in der Praxis zu einer Gewichtung statt zu einer gleichrangigen Betrachtung der Funktionen kommt. Sie stellen die Frage „ob eine klassische Unterteilung in die drei Bereiche Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion noch zeitgemäß ist. Im Allgemeinen wird dabei die Naturschutzfunktion im weiteren Sinne als eine von vielen den Schutzfunktionen zugeordnet. Diese Einteilung wird jedoch der hohen Bedeutung der Wälder für den Biotop- und Artenschutz nur unzureichend gerecht“ (Häusler und Scherer-Lorenzen 2002: 21).

Des Weiteren ist bei einer Weiterentwicklung des Konzeptes der Multifunktionalität ein deutlicherer Ebenen- oder Skalenbezug herauszuarbeiten, in dem die Verwirklichung der Multifunktionalität auf Ebene des Bestandes, des Betriebes, der Landschaft hervorgehoben werden muss. Widersprüchliche und teilweise konkurrierende Interaktionen zwischen den Funktionen und Zielkonflikte werden von den verschiedenen Akteuren regelmäßig auch politisch instrumentalisiert. Trotz dieser offenen Fragen bleibt Multifunktionalität das bestimmende Leitbild der Landesforstbetriebe und ist Kernbestandteil einer großen Anzahl zentraler Waldnaturschutzkonzepte. Multifunktionalität nimmt dabei jedoch auch eine Kompetenzzuschreibung für die Forstwirtschaft vor, die das Konzept zur Integration (und damit auch Abwehr) Belange anderer nutzen und die Forstverwaltung als zentralen und einzig kompetenten Akteur für Naturschutz präsentieren kann (Winkel 2007, Borrass et al. 2017). Durch eine solche politische Nutzung und damit einhergehende definitorische Überdehnung kann der Begriff der Multifunktionalität, laut Suda (2005), zu einer „Leerformel“ werden.

Auch der niedersächsische LÖWE-Erlass von 1991 enthielt als zentrale Komponente das Konzept der Multifunktionalität und verknüpfte diese mit Diskussionen und Leitbildern der Nachhaltigkeit und der Integration. „Ein Reservatsdenken als Handlungsprinzip ist im ökologischen Sinne deshalb nachteilig, weil ein noch so fein erdachtes Vernetzungssystem

niemals so effektiv sein kann wie die Verwirklichung eines ökologisch optimierten Land- und Waldbaues auf ganzer Fläche. Die zu Recht zu beklagende ökologische Verinselung in unserer Kulturlandschaft würde durch eine prinzipielle Funktionentrennung nicht gemildert, sondern verschärft, weil die wachsende Diskrepanz in der ökologischen Qualität der nach Funktionen getrennten einzelnen Teilräume den Verinselungseffekt vertiefen würde. Unbeschadet der Notwendigkeit, seltene sowie repräsentative Teile des Waldes ganz in ihrer natürlichen Entwicklung zu überlassen, müssen daher, abgesehen von Extremstandorten, auf der gesamten Waldfläche die verschiedenen Funktionen i. d. R. gleichrangig und gleichzeitig erfüllt werden, wenn auch mit zum Teil unterschiedlicher Intensität. Nur so lassen sich alle – zeitlich in ihrem Gewicht oft wechselnden – Funktionen für jeden Waldbestand während seines 100 bis 250 Jahre dauernden Lebens nachhaltig sichern. Im naturnahen Wald lassen sich tatsächlich die Holzproduktions-, Schutz- und Erholungsfunktionen in sehr hohem Maße miteinander verbinden".

Auch in der Waldstrategie 2020, der Sektorstrategie des BMELV (2011: 18), findet sich eine solche Verknüpfung zwischen einer nachhaltigen Forstwirtschaft und dem Schutz der biologischen Vielfalt durch die Multifunktionalität. „In den Wäldern Deutschlands werden in der Regel Maßnahmen zur Erhaltung und zum Schutz der biologischen Vielfalt in die Nutzung integriert, das heißt, es findet grundsätzlich keine Trennung zwischen reinen Wirtschaftswäldern und reinen Schutzwäldern statt. Dies ist einer der wesentlichen Bestandteile der modernen multifunktionalen Forstwirtschaft. Waldnaturschutz bleibt auch künftig ein integraler Bestandteil der modernen Forstwirtschaft“.

So stellen Verweise auf Multifunktionalität immer auch politische Zielsetzungen dar, die das Leitbild der Multifunktionalität im politischen und betrieblichen Prozess verankern. Auch wenn die Multifunktionalität als Leitbild unter Druck geraten ist, behält sie doch immer noch eine fundamentale Wirksamkeit um den Einfluss bestimmter Interessen zu begrenzen und einen umfassenden (Führungs-)Anspruch der Forstwirtschaft aufrecht zu erhalten.

5.5.1.2 Nachhaltigkeit und nachhaltige/naturnahe Waldbewirtschaftung

Nachhaltigkeit ist das wohl bekannteste und am weitesten verbreitete Konzept der Forstwirtschaft, das zumeist auf Carlowitz und seine Publikation „Sylvicultura Oeconomica“ zurückgeführt wird. Unter Nachhaltigkeit wurde „zunächst alleine eine materielle Rohstoffsicherung (...verstanden). Erst sehr viel später (...) wandelte sich das Verständnis zu einer ganzheitlichen sozialen, ökonomischen und ökologischen Vielfachnutzung. Mit der englischen Übersetzung „Sustainable Development“ wird nun eine umfassende Nachhaltigkeit umschrieben, die sich nicht nur auf den Wald bezieht“ (Häusler und Scherer-Lorenzen 2002: 2).

Auf der Ebene der europäischen Waldpolitik wurde im „Helsinki“-Prozess eine Definition von nachhaltiger Forstwirtschaft (SFM) über sechs Kriterien (Ressourcen der Wälder, Gesundheit und Vitalität, Produktionsfunktion, Biologische Vielfalt, Schutzfunktionen, sozioökonomische Funktionen) und 27 Indikatoren erarbeitet. Darüber hinaus wurde diese Definition durch eine „Gesamteuropäische Richtlinie für nachhaltige Waldbewirtschaftung auf operationaler Ebene“ in Anhang 2 der so genannten „Lissabon-2-Resolution“ recht weitreichend – allerdings nur deklaratorisch – konkretisiert. Nachhaltige Bewirtschaftung ist definiert als Betreuung und Nutzung von Wäldern auf eine Weise und in einem Ausmaß, dass deren biologische Vielfalt, Produktivität, Verjüngungsfähigkeit und Vitalität behalten sowie deren Potenzial, dauerhaft die entsprechenden ökologischen, ökonomischen und

sozialen Funktionen auf lokaler, nationaler und globaler Ebene zu erfüllen, ohne anderen Ökosystemen Schaden zuzufügen (Winkel 2007).

Diese Konkretisierungen von Begriffen wurden auch in die Landeswälder und Waldgesetze der Bundesländer überführt, die ihre ursprünglichen auf die nachhaltige Holznutzung ausgerichteten Definitionen des Begriffes der Nachhaltigkeit ausbauten und erweiterten. Insbesondere die Helsinki Kriterien fungierten als Referenzrahmen für die Begründung eines umfassenden Nachhaltigkeitsansatzes.

In der Entwicklung der Naturnahen Waldwirtschaft, die hier am Beispiel Baden-Württembergs nachgezeichnet werden soll, traten diese Diskussionen deutlich zu Tage. Die verschiedenen Sturmereignisse zu Beginn der 1990er-Jahre (Wiebke 28.02.1990) und die Schäden, die diese in den Wäldern anrichteten, trugen ganz wesentlich in Baden-Württemberg und anderen Bundesländern dazu bei mehrstufige, stabile und artenreiche Bestände anzustreben und sich von zu fichtendominierten Beständen abzuwenden. Für die Landesforsten Baden-Württemberg stellten die Konsequenzen des Sturmereignisses den Beginn einer „Trendwende“ dar (ForstBW, 2015b).

Die unterschiedlichen Strömungen führten so im Ergebnis zur Einführung der naturnahen Waldwirtschaft (1992) als Leitlinie der Bewirtschaftung des baden-württembergischen Landeswaldes. Leibundgut (1986:24-25) definiert Naturnahe Waldwirtschaft als „eine weniger eng eingeschränkte Wirtschaftsweise, welche zwar weitgehend von den natürlichen Gegebenheiten ausgeht, jedoch den Naturwald hinsichtlich Aufbau und Baumartenmischung verändern und sogar durch nicht heimische ‚Gastbaumarten‘ bereichern kann, solange dadurch das natürliche Beziehungsgefüge des Waldes nicht nachteilig verändert wird“.

Auch inhaltlich kam es hierdurch zu einer stärkeren Auseinandersetzung mit den Themen Wald, Ökologie und Naturschutz. Die oben zitierte gleichnamige Veröffentlichung von 1993 verknüpft einen umfassenden Nachhaltigkeitsbegriff mit der multifunktionalen „Mehrzweckforstwirtschaft“. Durch beide Leitbilder wurde somit auch die Kompetenz und Zuständigkeit der Landesforstverwaltungen begründet und beansprucht. Gleichzeitig wird der Begriff der Nachhaltigkeit verwendet um eine gewisse Tradition zu konstruieren, die eine geschichtliche Kontinuität von mehr als 300 Jahren entwirft. So wurde die Naturnahe Waldwirtschaft narrativ eingebettet in die „in Baden-Württemberg historisch gewachsenen Formen der Waldwirtschaft. Bei diesem Konzept handelt es sich also nicht um eine vor kurzem neu eingeführte Art der Waldbewirtschaftung. Das Konzept setzt auf eine möglichst weitgehende Ausnutzung natürlicher Abläufe und Selbststeuerungsmechanismen (biologische Automation). Maßnahmen in Waldökosystemen beschränken sich auf steuernde Eingriffe“ (MLR 1993: 36)

Die verschiedenen Typen und Begrifflichkeiten der nachhaltigen Waldnutzung haben insbesondere seit Ende der 1980er-Jahre eine dynamische Entwicklung erfahren. Alle Landesforsten verfolgen eine stark in der Waldbewirtschaftung verankerte umfassende ökologische und ökonomische Nachhaltigkeit. Durch verschiedene Strömungen und landesspezifische Entwicklungen haben sich jedoch eine Vielzahl von Begriffen und Typen herausgebildet, die zudem oft relativ weit gefasst und unscharf sind. „Aufgrund von zum Teil variierenden Prinzipien und der Beteiligung unterschiedlicher „Akteure“, kann man zwischen den heute benutzten Begriffen, wie „naturnahe“, „naturgemäße“, „naturverträgliche“ oder „ökologische“ Waldnutzung unterscheiden. So gab es lange keine eindeutige Definition des Begriffs „naturnah“, den die meisten Landesforstverwaltungen und

auch viele Privatwaldbesitzer benutzen. Einige Umweltverbände versuchten daher, ihre Vorstellung einer „nachhaltigen naturnahen“ Waldbewirtschaftung anhand einer Reihe von Forderungen mit dem Begriff „naturverträgliche Waldnutzung“ zu definieren (BUND 1995). Vergleicht man jedoch die Bewirtschaftungssysteme, so muss man häufig feststellen, dass die definierenden Kriterien in ihren mehr oder weniger weitgefassten Formulierungen immer noch so viel Spielraum lassen, dass faktische Unterschiede in der Praxis teilweise nur schwer feststellbar sein dürften" (Häusler und Scherer-Lorenzen 2002: 27).

Wichtige Begriffe wie Naturnähe (Winter 2012, Walentowski und Winter 2007), die Festlegung einer Ausgangs- und Zielsituation und Ableitung von Leitbildern (Scherzinger 2000) und die unterschiedlichen Aspekte der Nachhaltigkeit (Schanz 1996) sind erst einmal unbestimmt und werden wiederholt Gegenstand teilweise heftiger wissenschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Debatten. Auch ihre Umsetzung in den einzelnen Bewirtschaftungsgrundsätzen ist meist problematisch und nicht frei von Konflikten. So lässt sich mit Gadow (2005: 286) schließen: „Nachhaltige Waldnutzung ist politisch korrekt, aber wie das Prinzip im konkreten Einzelfall realisiert werden kann, ist nicht immer offensichtlich“.

Der Nachhaltigkeitsbegriff hat sich dabei über die Jahre in Verbindung mit der Waldwirtschaft weiterentwickelt, wie ein Interviewpartner aus Baden-Württemberg anmerkt: „Es sind gesellschaftspolitische Strömungen gelaufen. Wir haben in einzelstrategischen Positionen reagiert und jetzt gilt es ein Gesamtes daraus zu machen. Naturnahe Waldwirtschaft ist nicht nur Waldentwicklungstypen, Alt- und Totholzkonzept, sondern muss aus heutiger Sicht ein Prozess sein der in den nächsten Jahren stattfindet. Ein partizipativer Prozess, in den wir die gesellschaftlichen Stakeholder einbinden müssen. Wie soll die Forstwirtschaft in den nächsten 20 Jahren laufen vor dem Hintergrund des Erlebten, der ganzen strategischen Einzelpositionen (...), wie AuT-Konzept, WET-Richtlinie, Gesamtkonzeption Waldnaturschutz, Integration von Natura 2000 in die betriebliche Umsetzung. Das müssen wir verknüpfen in eine Gesamtkonzeption naturnahe Waldwirtschaft, die ganzgesellschaftlich Akzeptanz findet. Und nur wenn wir diese gesellschaftliche Akzeptanz haben, haben wir auch den Rücken frei, um die Balance der Schutz-, Erholungs- und Nutzfunktion herzustellen“.

Bewirtschaftungsgrundsätze bilden also ein zentrales Element zur Steuerung des Waldnaturschutzes, insbesondere bezogen auf die Integration von Naturschutzziele in die wirtschaftlichen Tätigkeiten der Landesforstbetriebe. Sie zielen allgemein auf „Erhaltung und Schutz des Ökosystems Wald und die optimale Kombination seiner Wirkung als ein möglichst hoher forstlicher Beitrag zu den Umwelt-, Wirtschafts- und Lebensverhältnissen“ (HMUELV 2012: 5). Naturschutz ist ein wichtiges Teilziel der einzelnen Bewirtschaftungsgrundsätze. Als Arten- und Biotopschutz ist er „im Staatswald auch ohne besondere naturschutzrechtliche Vorgaben umzusetzen und bei allen forstlichen Planungen und Maßnahmen auch ohne formale Ausweisung zu berücksichtigen“ (HMUELV 2012: 9). Während in der Vergangenheit sehr stark Einzelmaßnahmen und spezifisch zugeschnittene konkrete Naturschutzmaßnahmen vorgeschrieben waren, trat zunehmend die Entwicklung und das Einbringen von Naturschutzaspekten in umfassend formulierte Waldbau- und Waldbewirtschaftungsgrundsätze der Bundesländer in den Vordergrund.

Für Meyer und Schmidt (2008), die die Bewirtschaftungsgrundsätze am Beispiel Buchenwälder beschreiben, gibt es dabei zwei Entwicklungslinien, die im Spannungsfeld der Vereinbarkeit von wirtschaftlicher Tätigkeit (Nutzung) und naturschutzfachlichen Anforderungen (Schutz) entstehen: „Auf der einen Seite haben nach großflächigen

Windwürfen und der Bedrohung durch das „Waldsterben“ fast alle Landesforstverwaltungen in den 1990er-Jahren naturnahe Waldbauprogramme mit z. T. ambitionierten naturschutzfachlichen Zielsetzungen aufgelegt. Naturnähe ist zu einem Leitbegriff der Waldbewirtschaftung in Deutschland und darüber hinaus geworden. Auf der anderen Seite ist Forstwirtschaft in Deutschland durch erhebliche Rationalisierungsanstrengungen im Verbund mit gestiegenen Holzpreisen und erhöhten Holzeinschlägen wieder rentabel geworden. Auch zukünftig dürfte weltweit und in Deutschland die Nachfrage nach Holz erheblich steigen, so dass die Verbindung von Schutz und Nutzung des Waldes weiterhin eine anspruchsvolle Aufgabe bleiben wird“ (Meyer und Schmidt 2008: 162).

Insbesondere im Bereich der Integration von Wald- und Naturschutzpolitik ist das Verhältnis der Akteure oft konfliktbehaftet (Winkel und Sotirov 2011). Die vielfältigen Beziehungen zwischen Forstwirtschaft und Naturschutz wurden zurückgeführt auf sich relativ unversöhnlich und grundsätzlich ablehnend gegenüberstehenden Koalitionen zwischen ‚Nutzern‘ und ‚Schützern‘ und auf das Austarieren des Verhältnisses zwischen Schutz und Nutzung. Die genaue Balance und das spezifische Gleichgewicht zwischen den Koalitionen und Ansätzen wurden regelmäßig kontrovers ausgehandelt. Im Umweltgutachten 2000 (SRU 2000: 72) heißt es unter Bezugnahme auf eine Reihe von Einflussfaktoren, dass darauf abgezielt werden sollte „diese Kontroversen vor dem Hintergrund veränderter gesellschaftlicher Ansprüche, wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und erheblich verbesserter Erkenntnisse über die Dynamik und die Funktionsweisen von Waldökosystemen insbesondere auch im Kontext ganzer Landschafts- oder Biotopverbundstrukturen adäquaten Lösungen zuzuführen. (...) Eine Waldnutzung, die sowohl forstliche als auch naturschutzfachliche Belange adäquat berücksichtigt, bedarf der differenzierten Festlegung von Vorrangflächen beispielsweise als Totalreservate. (...) Die Integration der aus naturschutzfachlichen Erhebungen und aus der Waldökosystemforschung gewonnenen Befunde in die forstliche Planung (...) bildet einen wichtigen Schritt zur Umsetzung integrierter Waldbaukonzepte, die grundsätzlich auch den Belangen des Naturschutzes Rechnung tragen“.

Vor diesem Hintergrund kommt Waldbaukonzepten und insbesondere der naturnahen Waldwirtschaft, als leitendes Grundkonzept der Waldbewirtschaftung in den Bundesländern, für die zumeist integrativen und multifunktionalen Ansätze des Naturschutzes in Landeswäldern, eine besondere Bedeutung für die Steuerung und Umsetzung von Waldnaturschutz zu. So ist „Waldbewirtschaftung als Ökosystem-Management von grundlegender Bedeutung für den Erhalt der Biodiversität der Wälder sowie eine dauerhaft-umweltgerechte Nutzung ihrer Naturressourcen und bietet beste Voraussetzungen als ein Modellbeispiel für nachhaltige Entwicklung“ (Schmidt 2006: 9).

So verschreiben sich inzwischen alle operationalen Managementstrategien den angeführten Grundprinzipien, die in den Landeswäldern in den letzten Jahren entwickelt wurden. Die Richtlinie für die Bewirtschaftung des Hessischen Staatswaldes (HMUELV 2012: 2) will beispielsweise „zeigen, dass es in einer dicht besiedelten Landschaft wie in Hessen im Staatswald möglich ist, gleichzeitig nachhaltig Holz zu nutzen, Schutzziele wie zum Beispiel Natur- und Wasserschutz zu berücksichtigen, und wichtiger Erholungsraum für die Bevölkerung zu sein, und dies möglichst alles auf ein und derselben Waldfläche“.

Die Richtlinie beruht auf den Prinzipien der Nachhaltigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Stabilität, Vielfalt, Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit. Zu ersterer wird, und ebenfalls unter Verknüpfung mit dem Konzept der Multifunktionalität, erläutert: „Das

Nachhaltigkeitsprinzip bei der Waldbewirtschaftung erfordert – seit der Konferenz der Vereinten Nationen von Rio 1992 zu Umwelt und Entwicklung und deren Folgekonferenzen in umfassender Weise – die Beachtung von ökonomischen, ökologischen und sozialen Kriterien, deren Einhaltung nach den sechs „Helsinki-Kriterien“ zu gewährleisten ist“. Zur Wirtschaftlichkeit wird ausgeführt, dass alle Ziele an dem ökonomischen Prinzip auszurichten seien „den angestrebten Nutzen mit möglichst geringem Aufwand zu erzielen, oder mit den zur Verfügung stehenden Mitteln den höchstmöglichen Nutzen zu erreichen“. Bezüglich der Stabilität, Vielfalt, Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit werden genannt die Stabilität im Waldgefüge und in den Stoffkreisläufen und die „Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit (Flexibilität) als die Form natürlicher Beweglichkeit. Die Langlebigkeit der Waldbäume erfordert Waldstrukturen, die eine Anpassung an veränderte Umweltbedingungen, insbesondere die Klimaveränderung, sowie an neue Ziele und Zielgewichte in der Zukunft erleichtern. Flexibilität soll dadurch auch im ökonomischen Bereich wirksam werden“.

Auch in Brandenburg wird die grundlegende Waldbaukonzeption als ein wesentlicher Beitrag zur Erreichung von naturschutzfachlichen Zielen gesehen. Ein Mitarbeiter des Landesbetriebes Forst Brandenburg erläuterte: „Insgesamt war die ganze Waldbaukonzeption, der Grüne Ordner, die 2004 in Kraft getreten ist, ein Riesensprung vorwärts. Das geht in erster Linie darum, dass in der Buche Großschirmschläge ad acta gelegt wurden, die Möblierung des Waldes durch Artenschutzmaßnahmen in der Denke ersetzt wurden durch Waldstrukturen, die genau diese Funktion erfüllen“. In den Grundsätzen des Grünen Ordners (MLUR 2004), welcher die waldbaulichen Anforderungen an die Bewirtschaftung des brandenburgischen Landeswaldes bündelt, finden sich diese Anforderungen ebenfalls wieder. "Stabilität und Elastizität der Wälder sind durch Erhalt und Verbesserung der Waldstrukturen als Voraussetzung nachhaltig gesicherter Waldfunktionen zu gewährleisten. Das Wirtschaftsziel ist unter Beachtung der ökologischen Gegebenheiten und unter Wahrung des ökonomischen Prinzips zu erreichen. Natürliche Prozesse zur Erreichung des Wirtschaftszieles sind konsequent zu nutzen und zu fördern. Die Belange des Naturschutzes werden in die naturnahe und standortgerechte Bewirtschaftung des Landeswaldes in besonderem Maße integriert“.

5.5.1.3 Integration und Segregation

Die Debatte um Integration, Segregation und den Schutz der Biodiversität des Waldes bezieht sich auf die spezifische Ausgestaltung, die flächenhafte Verteilung segregativer und integrativer Ansätze und die optimale Ausnutzung räumlich verschieden wirkender Instrumente, die hierfür zur Verfügung stehen. „Bei einem streng segregativen Ansatz wird ein bestimmter Teil der Landschaft für Naturschutzzwecke (z. B. Waldreservate) ausgewiesen, während in der verbleibenden Landschaft die wirtschaftliche Nutzung und Produktion maximiert wird. Dem steht der vollständig integrative Ansatz gegenüber, bei dem ökologische, ökonomische und soziale Aspekte gleichermaßen bei der Bewirtschaftung der gesamten Fläche berücksichtigt werden“ (Bollmann und Braunisch 2013: 25-26).

Ob ein naturschutzpolitischer Instrumentenmix eine primär integrative oder segregative Ausrichtung erhalten soll ist ganz offensichtlich auch eine Frage grundsätzlicher strategischer Relevanz. Wie bei der Diskussion der anderen Leitbilder schon offensichtlich stellen diese immer auch bestimmte Modelle und politische Anforderungen an Segregation und Integration in den Mittelpunkt. „In der fachlichen Diskussion erfährt bisher ein um

segregative Elemente ergänzter integrativer Ansatz den größten Zuspruch und ist mehrfach in konsensualer Form politisch manifestiert worden“ (Winkel 2007).

Ähnliche Vorschläge, die zumeist auch von den Landesforstbetrieben geteilt werden, zielen darauf eine insgesamt integrative Ausrichtung zu erhalten und diese mit segregativen Elementen gezielt zu ergänzen. Jessel et al. (2009) argumentieren: „Das Ökosystem Wald erfüllt neben seiner Bedeutung als Lebensraum für auf den Wald spezialisierte Organismen vielfältige, gesellschaftlich gewollte Funktionen (BMU 2007). Um all diese Funktionen zu erhalten, ist ein integratives Konzept notwendig, das Aspekte der Nutzung wie auch des Schutzes auf internationaler wie nationaler Ebene einschließt und damit ein naturschutzfachliches Miteinander von Integration und Segregation beinhaltet“ (53). Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen argumentiert in eine ähnliche Richtung und konstatiert, dass „Um die biologische Vielfalt langfristig erhalten zu können, ist jedoch ein Miteinander beider Schutzansätze nötig (...). Das heißt, zusätzlich zur Ausweisung von Schutzgebieten ist ein Mindestmaß an Naturschutz auf der gesamten Waldfläche erforderlich. Indem ökologische Mindeststandards in der Forstwirtschaft festgelegt werden, wird gleichzeitig auch ein Schwellenwert zur Honorierung von über diese ökologischen Mindeststandards hinausgehende öffentliche Güter (public goods) (...) etabliert.“ (SRU 2012: 227).

Auch in Brandenburg, wie in den meisten anderen Bundesländern, ist das spezifische Verhältnis integrativer und segregativer Elemente historisch gewachsen und eher heterogen, als dass es eingebettet wäre in eine kohärente Gesamtstrategie. Das Waldprogramm Brandenburgs aus dem Jahr 2011 (MIL 2011) ist, obschon stark verankert in den Leitbildern der Nachhaltigkeit, Integration und Multifunktionalität sehr breit angelegt und vereint die einzelnen Punkte lediglich programmatisch. „In den aktuellen theoretischen und praktischen Konzeptionen zum Naturschutz im Wald gibt es im Augenblick zwei wesentliche Richtungen. Da ist zunächst das Integrationsmodell, was davon ausgeht, dass sich ein großer Teil der naturschutzfachlichen Anforderungen in die Bewirtschaftung des Waldes integrieren lassen. Dieses Modell findet sich auch in der Waldbaurichtlinie für den Landeswald in Brandenburg (Grüner Ordner) wieder und wird unter dem Begriff ökologische Waldbewirtschaftung zusammengefasst. Im Grundsatz 4 wird folgende Prämisse postuliert. „Die Belange des Naturschutzes werden in die naturnahe und standortgerechte Bewirtschaftung des Landeswaldes in besonderem Maße integriert. Die Lebensräume der einheimischen Tier- und Pflanzenarten im Wald sind zu sichern, zu entwickeln und wo möglich wiederherzustellen“ (MLUR 2004). (...) Eine weitere Konzeption ist das Segregationsmodell, was eine Trennung zwischen Schutz und Nutzung auf der Fläche zum Inhalt hat. Es findet seine Anwendung hauptsächlich in den Totalreservaten bzw. Naturentwicklungsgebieten oder in Naturschutzgebieten, wo es nur um die Erhaltung bestimmter Lebensräume und Arten geht (beispielsweise Moore)“ (Luthardt 2006: 27).

Insgesamt stehen eine Reihe unterschiedlich wirkender naturschutzpolitischer Instrumente zur Verfügung, die ein Miteinander von Integration und Segregation bewirken können. Bollmann und Braunisch (2013) argumentieren, dass „die Erhaltung oder Wiederherstellung der verschiedenen Komponenten der Waldbiodiversität ein umfassendes Konzept [erfordert], das segregative (in Reservaten) und integrative (außerhalb von Reservaten) Naturschutzmaßnahmen und -instrumente kombiniert, um Arten sowohl innerhalb ihrer Verbreitungsschwerpunkte als auch in der übrigen Waldmatrix auf verschiedenen räumlichen (Waldbestand, Wald, Landschaft) und biologisch-hierarchischen Ebenen (Gene, Populationen, Artengemeinschaften, Ökosysteme) zu fördern“ (25). So kommen

Bollmann und Braunisch (2013) zu dem Schluss, dass einerseits die Entwicklung evidenzbasierter und quantitativer Zielwerte eine wichtige Rolle einnehmen wird und sehen Bedarf „für die Entwicklung eines integrativen, multifunktionalen Waldbaus mit starken segregativen Elementen, die integrative Maßnahmen ergänzen und wirkungsvoll genug sind“ (31). Jedoch liegen in der genauen Abgrenzung und flächenbezogenen Ausgestaltung der integrativen und segregativen Elemente große Konfliktpotenziale zwischen den verschiedenen Akteuren des Waldnaturschutzes, dessen weitere Entwicklung auch wesentlich von der präzisen Ausbalancierung zwischen beiden Elementen abhängt.

In diesem Zusammenhang argumentierte ein Interviewpartner aus Niedersachsen, dass die Frage nach einem ausgewogenen Verhältnis des Naturschutzes und der Bewirtschaftung der Wälder bestimmend bleibt. „Wir werden intensive Diskussionen führen, aber im Grunde genommen wird die Gesamtstrategie, die eigentlich damals durch LÖWE verankert worden ist, beibehalten, (...) der Grundsatz naturnahe Waldbewirtschaftung auf 90 Prozent der Fläche wird fortgeführt, obwohl sich die Frage stellt: was ist naturnahe Waldbewirtschaftung? (...) In den nächsten Jahren wird uns (...) die Frage beschäftigen, ob wir mit einer multifunktionalen Forstwirtschaft auf dem richtigen Weg sind oder Segregation in vorrangige Naturschutzflächen und produktionsvorrangige Flächen brauchen. (...) Ich habe die Sorge, dass der öffentliche Wald segregiert wird, in Richtung Gemeinwohl und Naturschutzdienstleistung und im Gegenzug der Privatwald sagt das mache ich nicht mit, jetzt gehe ich in meine Ecke und mache hier Holzproduktion“.

Wie bereits ausgeführt, wird die Debatte um Segregation und Integration jedoch wesentlich überlagert von politisch-strategischen Elementen. Borchers (2010: 47) stellt hierzu aus der Perspektive des Privatwalds pointiert fest, dass es sich „beim Konflikt zwischen Multifunktionalität und Segregation nur vordergründig um ein Sachproblem (handelt). Tatsächlich geht es um einen Verteilungskonflikt, in dem um die politische Kompetenz sprich Zuständigkeit (...) gerungen wird. Bei diesem Konflikt stehen sich einerseits eher etatistisch argumentierende Personen und Organisationen des Naturschutzes auf der einen Seite und Vertreter der ökonomischen Erfolge der nachhaltigen Rohstoffproduktion ins Feld führenden, eher privatwirtschaftlich ausgerichteten Betriebe und Eigentümer auf der anderen Seite gegenüber“ (Borchers 2010: 47).

5.6 Waldnaturschutz anhand ausgewählter Beispiele

5.6.1 Aspekte des Artenschutzes

Der Fokus des Artenschutzes im Wald lag lange Zeit auf einzelnen, besonders gefährdeten und häufig auch emblematischen Arten. So gab es spezifische Schutzprogramme für eine relativ geringe Anzahl von Arten, die zumeist auf symbolische Arten fokussierten und der allgemeinen Maxime folgten, dass Artenschutz durch Lebensraumschutz erreicht werde. Umfassende Artenschutzansätze in den Landeswäldern, die die unterschiedlichen Aspekte des Artenschutzes bedienten, wurden im Laufe der 1980er-Jahre entwickelt, so etwa das Altholzinselprogramm Hessens aus dem Jahr 1977. Durch die FFH-Richtlinie wurden im Jahr 1992 Anforderungen an einen umfassenden Artenschutz formuliert und mit den Anhängen die Liste derjenigen Arten, die im Wald als schützenswert zu beachten seien, erweitert. Artikel 12(1) der Richtlinie führt aus: die „Mitgliedsstaaten treffen die notwendigen Maßnahmen, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV Buchstabe a) genannten Tierarten (...) einzuführen“.

Da der Fokus der Umsetzung der FFH-Richtlinie in den einzelnen Bundesländern bis etwa

2004 weitgehend auf der Ausweisung der Schutzgebiete für das Netzwerk Natura 2000 und der Einrichtung von Managementplänen für diese Gebiete lag, trat erst danach eine weitergehende Auseinandersetzung mit dem Thema auf. Insbesondere das Urteil des europäischen Gerichtshofes vom 10. Januar 2006, Rechtssache C-98/03, spielte in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle, da es Deutschland wegen unzureichender Umsetzung artenschutzrechtlicher Bestimmungen der FFH-Richtlinie in nationales Recht verurteilte und so auf nationaler und Länderebene einen gesetzlichen und politischen Handlungs- und Regelungsbedarf erzeugte. Waldbesitzerverbände und Landesforstbetriebe warnten nach dem Urteil, das auch die Unzulässigkeit der so genannten forstwirtschaftlichen Legalausnahme (Forstwirtschaftsklausel) hervorhob, vor einer Kriminalisierung der forstwirtschaftlich Handelnden (AGDW 2006). Im Zuge der, zur Umsetzung der artenschutzrechtlichen Anforderungen der FFH-Richtlinie notwendigen, Novellierungen des Bundesnaturschutzgesetzes wurden auch auf der Ebene der Länder die rechtlichen Grundlagen und das verfügbare Instrumentarium überarbeitet und angepasst. „Im Dezember 2007 wurde das BNatSchG novelliert, mit der Folge strengerer Artenschutzbestimmungen auf der gesamten Waldfläche. Diese strengeren Bestimmungen sind für viele Alt- und Totholzarten relevant“ (Schaber-Schoor 2010: 9). Paragraph 44 BNatSchG wurde als rahmengesetzliche Regelung des Bundes abschließend und eine Legalausnahme der Forstwirtschaft besteht nur, wenn der günstige Erhaltungszustand der lokalen Population nicht beeinträchtigt wird.

In Verbindung mit dem gewachsenen wissenschaftlichen Kenntnisstand führte dies in den Landeswäldern zur Weiterentwicklung bestehender Artenschutzkonzepte, zur Neuformulierung, Anpassung oder Ergänzung von Alt- und Totholzkonzepten und zu einer vermehrten Integration artenschutzrechtlicher Aspekte in die Bewirtschaftungsrichtlinien der Bundesländer. So sind Aspekte des Artenschutzes heutzutage integrativer Bestandteil einer Vielzahl betrieblicher Instrumente (wie der waldbaulichen Steuerung und der Einschlagsplanung), die die unterschiedlichen Aspekte und Anforderungen spezifischer Arten- und Artengruppen abdecken.

Die teilweise weitreichenden inhaltlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Ansätzen lassen sich teilweise erklären durch „den Stand des naturschutzfachlichen Wissens und (...) die naturschutzrechtlichen Anforderungen zum Zeitpunkt der Entstehung der jeweiligen Konzepte. (...) Verfolgt man die Fachliteratur, so sind es vor allem Forschungsarbeiten ab dem Jahr 2000, die das Wissen über die Abhängigkeit verschiedener Arten und Artengruppen von Alt- und Totholz und den daran entstehenden Strukturen bemerkenswert erweitert haben“ (Schaber-Schoor 2010: 8).

Beispielhaft soll dies hier für die Entwicklung und den Ausbau des Artenschutzes in Baden-Württemberg erläutert werden. Die Entwicklung des Alt- und Totholz-Konzeptes im Jahr 2010 erfolgte als präventives Konzept im Sinne des EU Leitfadens zum Artenschutz. „Die Umsetzung des Konzeptes gewährleistet die Erfüllung der artenschutzrechtlichen Vorgaben für eine große Gruppe von geschützten Alt- und Totholzarten. Dabei werden Zielkonflikte, die sich aus der Arbeitssicherheit, der Verkehrssicherung, dem Waldschutz und der Ökonomie ergeben, berücksichtigt“ (AuT Konzept 2010). Das Konzept wurde von den beiden Fachanstalten für Naturschutz und Forst erarbeitet (Forstliche Versuchsanstalt und Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz) um sowohl die Einbeziehung forstfachlicher als auch naturschutzfachlicher Aspekte zu gewährleisten. Das für den Staatswald verbindliche Konzept schreibt die Ausweisung von Habitatbaumgruppen und Waldrefugien vor (1 HBG / 3ha; ca. 15 Bäume / HBG; landesweite Ausweisung von etwa

3% der Staatswaldfläche). Nach anfänglich schleppend verlaufender Ausweisung wurden die Zielgrößen auch durch den Einsatz spezifischer Anreizsysteme für die für die Ausweisung zuständigen Forstämter inzwischen erreicht.

Da das Alt- und Totholzkonzept nur eine bestimmte Gruppe von Arten anspricht, insbesondere jene mit Bindung an Alt- und Totholzvorkommen, werden andere Arten und wird der Artenschutz durch weitere Ansätze ergänzt, die teilweise schon vor Einführung des Konzeptes existierten. Diese umfassen Natura 2000-Managementpläne, Artenschutzprogramme, und Artensteckbriefe. In ihrer Gesamtheit bilden diese Elemente laut Rathgeber et al. (2010) ein Maßnahmenbündel, das ein „umfassendes, dynamisches und flexibles Instrumentarium zum Schutz von Arten im Wald“ gewährleistet.

Wie die unterschiedlichen Ansätze in ein umfassendes Konzept zusammengeführt wurden und welche Rolle das Alt- und Totholzkonzept in diesem Zusammenhang spielte, erläuterte ein Interviewpartner. So sei es normalerweise möglich, „dass das Gros der Arten ohne einen zusätzlichen Mehraufwand durch die Forstbetriebe in ihren spezifischen Anforderungen berücksichtigt und erhalten werden kann. Es gibt aber einige Arten da reicht das nicht aus. Da sind zusätzliche Maßnahmen notwendig. In der Regel sind das aber Arten, die schon vorher im Rahmen vom Artenschutzprogramm Baden-Württemberg betreut wurden und wo schon örtliche Umsetzer da sind. (...) Was sicherlich neu ist sind die vielen Fledermausarten im Wald, die bisher so nicht im Schutzzfokus standen. Mit dem AuT-Konzept haben wir ein Konzept, das versucht im Staatswald solche Sachen umsetzungsorientiert abzudecken (...) wenn ich dieses AuT-Konzept habe bin ich sehr viel freier gegenüber Anfeindungen von außen und wenn es darum geht mal einen Eingriff zu machen, der an der Population was wegnimmt. Solange ich mein AuT-Konzept habe (...) wirkt das wie die frühere Legaldefinition“.

Dieser Instrumentenmix wurde im Jahr 2014 durch das Waldzielartenkonzept ergänzt und angepasst, welches in der für den Landesforstbetrieb entwickelten Gesamtkonzeption Waldnaturschutz integriert ist. „Waldzielarten und das Arteninformationssystem sollen den fachlichen Hintergrund liefern, um Artenförderung koordiniert und transparent in die waldbauliche Planung zu integrieren und in der Waldbewirtschaftung zu berücksichtigen. Um die Maßnahmen tatsächlich auf der Fläche umzusetzen, braucht es die Mitarbeit der lokalen erfahrenen Forstpraktiker“ (Magg et al. 2016: 23-26). So lässt sich festhalten, dass eine Reihe von Einflussfaktoren die Entwicklung und den Wandel des Artenschutzes in Baden-Württemberg entscheidend beeinflusst hat. Diese sind sowohl wissenschaftlicher, politischer, als auch naturschutzrechtlicher Natur. Bei letzteren geht es einerseits um die naturschutzfachliche Umsetzung artenschutzrechtlicher europäischer und nationaler Vorgaben, als auch um die Schaffung von Rechtssicherheit und Arbeitssicherheit für im Wald Beschäftigte.

Ein anderer Ansatz wurde zum Beispiel für den hessischen Landesforstbetrieb gewählt. Dort wurden der Arten- und Biotopschutz als „gleichwertige Betriebsziele“ in ein weiter gefasstes Dachkonzept, die so genannte Naturschutzleitlinie, eingebettet, welche 2010 verabschiedet wurde. „Um die Lebensbedingungen der speziell an Alt- und Totholz gebundenen Arten im Staatswald noch weiter zu verbessern, und in Einklang mit den anderen Funktionen und Zielen des Staatswaldes „Holzerzeugung“, „Erholung“, „Arbeit“ und „finanzielle Ziele“ zu bringen, ist mit Erlass vom 26. August 2010 die „Naturschutzleitlinie für den Hessischen Staatswald“ verbindlich geworden“ (NLL 2011: 4).

Hierzu wurde das bestehende Altholzinselprogramm von 1977 weiterentwickelt und in ein

umfassendes Dachkonzept eingebettet. Gleichzeitig wurden naturschutzrechtliche Vorgaben umgesetzt und die Prozesse dem gewachsenen wissenschaftlichen Kenntnisstand angepasst. „Die Naturschutzleitlinie erfasst und analysiert die naturschutzfachlichen Ausgangsbefunde im Staatswald. Sie bewertet sie vor dem Hintergrund zunehmender naturschutzfachlicher und -rechtlicher Ansprüche sowie gestiegener Anforderungen an die Betriebsführung. Im Kontext internationaler Verpflichtungen und europäischer Rechtsetzungen, zum Beispiel der FFH- und Vogelschutzrichtlinie, werden aktuelle Themenkomplexe wie Prozessschutz, Totholz, Habitatbäume oder die Alters- und Zerfallsphase behandelt und Hinweise zur praktischen Umsetzung gegeben“ (NLL 2011: 5-6). Auch das LÖWE-Programm Niedersachsens wurde 2007 im Bereich des Arten- und Biotopschutzes fortgeschrieben um den veränderten gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden. Der Artenschutz ist inhaltlich in „Grundsatz 7: Erhaltung alter Bäume, Schutz seltener und bedrohter Pflanzen- und Tierarten“ verankert. In diesem Fall wurde also ein bestehendes Dachkonzept inhaltlich und vor allem mit Blick auf naturschutzrechtliche Vorgaben angepasst (siehe auch die Beschreibung der inhaltlichen Entwicklung im Kapitel 4).

Wichtig ist bei all diesen Prozessen, dass der Ausbau und die Integration von Artenschutz auch andere naturschutzfachlich relevante Konzepte beeinflusste. So zum Beispiel die Waldentwicklungstypenrichtlinie Baden-Württemberg (WET-Richtlinie), welche auch den Artenschutz integrierte. Durch das Netzwerk Natura 2000 und die FFH-Richtlinie wurde deutlich, „dass die bisherigen integrativen Ansätze nicht ausreichen. Es genügt auch nicht, segregative Schutzelemente wie Bannwälder bzw. Naturwaldreservate auszuweisen. Gerade der Artenschutz im Wald erfordert eine intensivere, aktive Wahrnehmung durch den Waldbesitzer. Insbesondere in der Darstellung des Waldzustandes, bei der forstbetrieblichen Planung und beim Vollzug und seiner Dokumentation sind die relevanten Artvorkommen und deren Anforderungen stärker als bisher abzubilden und zu berücksichtigen. Dieser Erkenntnis wurde bei der Überarbeitung der WET-Richtlinie Rechnung getragen. Ziel war es, die Anforderungen aus der FFH-RL und dem Artenschutzrecht (insbesondere Alt- und Totholz- sowie Lichtwaldarten) in die waldbaulichen Konzepte einzubauen“ (Schabel et al. 2014: 12-13).

Die verschiedenen Alt- und Totholzkonzepte wurden also, wie bereits zuvor dargestellt, wesentlich beeinflusst von rechtlichen, politisch-gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Entwicklungen und Erkenntnissen. Eine Reihe von Einflussfaktoren wird für diese Evolution des Artenschutzes in den Landeswäldern in den einzelnen Interviews angeführt, und verschiedene Leitbilder werden aufgegriffen um die spezifischen Entwicklungen zu begründen. So übten zum Beispiel wissenschaftliche (z. B. Artenkenntnisse), rechtliche (z. B. Entwicklung Gesetze und Vorschriften), politische (z. B. Wahl bestimmter Ansätze) oder gesellschaftliche Faktoren Einfluss aus auf die spezifischen Ausgestaltungen der Ansätze in den Bundesländern.

Ein Interviewpartner aus Brandenburg erläuterte bezüglich des brandenburgischen Habitatbaumkonzeptes (Methusalem-Konzept) von 2008, dass die Landesforsten auch „von Naturschutzseite einen Hinweis bekommen haben, auf was Wert zu legen ist. Methusalem war im Prinzip ja sicherlich auch im Zusammenhang mit Natura 2000 zu sehen. Es müssen Totholzbäume dableiben und es muss Altholz entwickelt werden. (...) Wir haben natürlich auch versucht, wir hatten uns natürlich auch immer gegenüber dem Naturschutz zu behaupten, darzulegen, dass wir in der Landeswaldbewirtschaftung uns dem Naturschutz verbunden sehen und da versuchen die Naturschutzbelange zu integrieren. So

sind eben sukzessive auch noch mehr Naturschutzmaßnahmen aufgenommen worden“.

Häufig wurden auch Alt- und Totholzkonzepte mit anderen politischen Initiativen verknüpft. Diese Verbindung mit den Zielen der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt wird auch in dem folgenden Zitat deutlich. „Der Staatsforst des Landes Baden-Württemberg sieht sich auf Grund seiner besonderen Gemeinwohlverpflichtung gefordert, einen angemessenen Beitrag zur Umsetzung der Waldziele der NBS auf Landesebene zu leisten. Eine ganze Reihe der wesentlichen Waldziele sind im Land bereits erreicht oder ihre Umsetzung ist auf einem guten Weg. Lediglich das Pauschalziel einer natürlichen Waldentwicklung auf 5 % (bzw. 10 % im öffentlichen Wald) der Waldfläche konnte aus grundsätzlichen forst- und naturschutzpolitischen Erwägungen so nicht akzeptiert werden. Um die mit einer natürlichen Waldentwicklung verknüpften, unstrittig positiven Wirkungen auf Habitatstrukturen etc. dennoch sicherzustellen, wurde mit dem Alt- und Totholzkonzept des Landes ein mit Artenexperten entwickeltes und interdisziplinär abgestimmtes Konzept vorgelegt, das Artenschutzbelange (Quellgebiete, Vernetzungselemente) mit Aspekten der Arbeits- und Verkehrssicherheit sowie des Waldschutzes in Einklang bringt“ (Erb 2011: 250). Dies verdeutlicht, dass Artenschutzkonzepte sehr verschiedenen Funktionen gerecht werden können. Zum einen wurde die Erstellung der Artenschutzkonzepte inhaltlich und thematisch insbesondere nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes 2006 geprägt. Andererseits zielen diese Konzepte insgesamt auch auf die Rechts- und Arbeitssicherheit und die praktische Umsetzung naturschutzfachlicher Anforderungen der FFH-Richtlinie.

Auch im Rahmen von Diskussionen um die Vereinbarkeit der ökonomisch ausgerichteten Bewirtschaftung und der ökologischen Bereitstellung von Totholz, der Umsetzung der nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt, den grundsätzlichen Auswirkungen des (europäischen) Naturschutzes im Wald, waren die Diskussionen stark politisiert: „Am Ende waren wir in der Rolle der Getriebenen. Wir wurden von den beiden großen Verbänden im Land vor allem immer wieder aufgespießt mit einzelnen Themen oder Anlässen. Das waren schlichtweg Reaktionen auf einen enormen Druck, der auf die Forstwirtschaft da Zug um Zug entwickelt wurde. Das Alt- und Totholzkonzept war dann der erste erfolgreiche Versuch den Kopf wieder frei zu bekommen und ein Programm aufzulegen, was tief in die Praxis hineinreicht und eine zentrale Anforderung des Naturschutzes beantwortet: Die Dinge müssen nicht nur auf dem Papier stehen sondern müssen auch auf der Fläche erkennbar und sichtbar werden. Und das war (...) die erste Erfahrung: Wenn wir uns bestimmten Themen mit dem Know-how, das wir auch haben, widmen, sind wir auch in der Lage uns durchaus auch wieder als Prozessführer uns zu etablieren. Das war eine wichtige Erfahrung. Es geht auch darum sich als Themenführer zu etablieren, sich ein Stück weit frei zu machen von diesen Dauerattacken, und dies auch in die Gesellschaft (zu) transportier(en), dass man den Wald Bewirtschaftenden auch zugesteht Waldnaturschutz ganz alltäglich in ihre Arbeit zu integrieren“.

Vor diesem Hintergrund lässt sich konstatieren, dass für die Entwicklung des Artenschutzes in den Landeswäldern das spezifische Zusammenspiel mehrerer Einflussfaktoren von entscheidender Bedeutung war. Neben rechtlichen und legislativen Anforderungen, die insbesondere durch Entwicklungen auf europäischer Ebene verursacht wurden, spielte der gesellschaftliche Druck, zumeist über Naturschutzverbände vermittelt, und die daraus folgende politische Steuerung eine wesentliche Rolle. Für die Alt- und Totholzprogramme, die seit der Jahrtausendwende entwickelt wurden, waren auch die Weiterentwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse bedeutsam, da sie zwischen den einzelnen Faktoren und Positionen vermittelten und die ausgehandelten Lösungen in die Praxis übertrugen.

5.6.2 Flächen- und Gebietsschutzansätze in den Landeswäldern

Ähnlich wie im Artenschutz lag der Fokus des Flächen- und Gebietsschutzes im Wald ursprünglich auf bestimmten Waldbiotoptypen kleineren Flächenumfanges, die zumeist in eng umgrenzten Bannwäldern oder Naturschutzgebieten eingebunden waren. Auch hier war die FFH-Richtlinie einschneidend. Nach konfliktreicher Umsetzung wurden insgesamt etwa 1 Million ha Wald zu einem der 18 Lebensraumtypen ausgewiesen und in FFH-Gebiete eingebunden. In allen untersuchten Bundesländern wurde die endgültige Kulisse durch mehrere Tranchen von Ausweisungen aufgebracht und zumeist 2004 abgeschlossen. In den meisten Bundesländern wurde hierbei insbesondere auch auf Wälder in Landesbesitz zurückgegriffen, sodass der Anteil der FFH-Gebiete an den Waldflächen in Landesbesitz relativ hoch ist. So liegen 42 % des von Hessen Forst betreuten Landeswaldes in FFH-Gebieten. Von den Waldflächen in FFH-Gebieten entfallen nach Eigentumsarten rund 5 % auf Bundeswald und 46 % auf Landeswald. Der Anteil des Körperschaftswalds beträgt 21 %, und auf den Privatwald entfallen 28 % (Sippel 2007).

Insgesamt liegen auf etwa 67 % der deutschen Waldfläche verschiedene naturschutzrechtliche Schutzgebietskategorien, die sich zum Teil stark überschneiden. Landschaftsschutzgebiete mit 47 %, Naturparke mit 38 % und Natura 2000-Gebiete mit 24 % Flächenanteilen bilden die am stärksten repräsentierten Kategorien, die insgesamt eher einem geringen bis moderaten Schutz unterliegen (Polley 2009: 76). Die Art der Waldbewirtschaftung wird in der FFH-Richtlinie nur wenig spezifiziert (Winkel et al. 2009). Es ist somit Aufgabe der EU-Mitgliedsstaaten die abstrakten Ziele und Maßnahmen nach Art. 6 der Richtlinie auf Gebietsebene zu konkretisieren und geeignete Schutzmaßnahmen zur Vermeidung der Verschlechterung der Erhaltungszustände festzulegen (92/43/EWG, Art. 6). „Die gebietsspezifischen FFH-Managementplanungen in den Bundesländern dauern zurzeit noch an und sind unterschiedlich weit umgesetzt. Während in einigen Ländern die Managementplanung für sämtliche FFH-Gebiete mit Waldflächen (weitgehend) abgeschlossen ist (...), liegen in anderen Ländern bisher nur für einen Teil der FFH-Gebiete Managementplanungen vor“ (Rosenkranz et al. 2012: 21). So kann argumentiert werden, dass die FFH-Richtlinie einen grundsätzlichen Wechsel in der Ausrichtung des Gebietsschutzes insbesondere durch Berücksichtigung weit verbreiteter Lebensraumtypen herbeiführte.

Im Rahmen innerbetrieblicher Naturschutzansätze haben die einzelnen Landeswälder teilweise eigenständige Schutzgebietssysteme entwickelt. Der Grundsatz 8 des LÖWE-Programmes zielt auf den Aufbau eines Netzes von Waldschutzgebieten, in dem verschiedene Schutzkategorien aufgeführt werden (Naturwälder, Naturwirtschaftswälder, lichte Wirtschaftswälder, kulturhistorischer Wald, Generhaltungswälder, Sonderbiotope). Ein weiteres Beispiel hierfür ist das sogenannte Hotspot-Konzept, das unter anderem in der hessischen Naturschutzleitlinie verankert ist. Es liefert einen „Beitrag zur Versachlichung der seit mehreren Jahrzehnten andauernden Diskussion um Nutzungsverzicht und Naturschutzvorrangflächen im Wald. Die damit einhergehende räumliche Schwerpunktsetzung auf der Ebene der Landschaft, der Region bzw. des Nachhaltigkeitsbetriebes dürfte wesentlich dazu beitragen, die Wirksamkeit von Naturschutzmaßnahmen im Wald und ihre Vereinbarkeit mit forstwirtschaftlichen Anforderungen zu optimieren“ (Meyer et al. 2009: 824).

Ein weiterer Aspekt des Flächen- und Gebietsschutzes im Landeswald bezieht sich auf die Umsetzungsprozesse der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt und insbesondere

auf das dort verankerte Ziel zum Anteil des Waldes mit natürlicher Entwicklung. „Bereits im Jahr 1992 empfahl die Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) einen Flächenanteil von 5-10 % Wälder mit natürlicher Entwicklung in Deutschland. (...) Diese Zielgröße hat Eingang in die Nationale Biodiversitätsstrategie der Bundesregierung (NBS) gefunden (BMU 2007)“ (NABU 2013: 4). Diese zielt beispielsweise auf eine natürliche Waldentwicklung auf 5 % der gesamten Waldfläche bis 2020. Hierzu sollen 10 % des öffentlichen Waldes bis 2020 aus der Bewirtschaftung genommen werden.

Die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt ist eine politische Strategie, welche am 7. November 2007 verabschiedet wurde. Mit der Strategie kam die Bundesregierung einem Auftrag aus der UN-Konvention zur biologischen Vielfalt von 1992 nach. Die Strategie formuliert für den Wald eine Reihe von Qualitäts- und Handlungszielen, durch deren Umsetzung der Rückgang der biologischen Vielfalt aufgehalten werden soll (vgl. Tabelle 8). Hohe Relevanz für den Wald erhielt die Strategie nicht zuletzt wegen einiger Ziele von (wald-)politischer Bedeutung, sondern auch deshalb, weil sie eine spezifische Dynamik in der politischen Diskussion erzeugte. So formulierte ein Interviewpartner: „Ein wichtiger Anstoß war die nationale Biodiversitätsstrategie 2007, die da nochmal richtig Schwung reingebracht hat. Danach war klar, dass wenn man jetzt nicht reagiert, dann besteht die Gefahr, dass der amtliche Naturschutz in der Forstwirtschaft sich tief verankert und die Förster nicht mehr „Herr im eigenen Hause“ sind.“

Tab. 8: Ziele der nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt für den Lebensraum Wald (BMU 2007)

Qualitätsziele
Bis zum Jahr 2020 haben sich die Bedingungen für die in Wäldern typischen Lebensgemeinschaften (Vielfalt in Struktur und Dynamik) weiter verbessert
Bäume und Sträucher der natürlichen Waldgesellschaft verjüngen sich ganz überwiegend natürlich.
Mit naturnahen Bewirtschaftungsformen werden die natürlichen Prozesse zur Stärkung der ökologischen Funktionen genutzt.
Alt- und Totholz sind in ausreichender Menge und Qualität vorhanden.
2020 beträgt der Flächenanteil der Wälder mit natürlicher Waldentwicklung 5 % der Waldfläche und – wegen der Vorbildfunktion des Staates – auf der Waldfläche der öffentlichen Hand 10 %.
Bei der Neubegründung von Wäldern werden vermehrt standortheimische Baumarten verwendet.
Der Anteil nicht standortheimischer Baumarten reduziert sich kontinuierlich.
Historische Waldnutzungsformen wie Mittel-, Nieder- und Hutewald mit ihrem hohen Naturschutz- oder Erholungspotenzial werden weitergeführt und nach Möglichkeit ausgebaut.
Handlungsziele
Erhaltung großräumiger, unzerschnittener Waldgebiete.
Erhaltung und Entwicklung der natürlichen und naturnahen Waldgesellschaften.
Besonderer Schutz alter Waldstandorte und Erhaltung sowie möglichst Vermehrung der Waldflächen mit traditionellen naturschutzfachlich bedeutsamen Nutzungsformen bis 2020.
Förderung des Vertragsnaturschutzes im Privatwald auf 10 % der Fläche.
Entwicklung einer Strategie von Bund und Ländern zur vorbildlichen Berücksichtigung der Biodiversitätsbelange für alle Wälder im Besitz der öffentlichen Hand bis 2010 und ihre Umsetzung bis 2020.
Klarere Fassung der Grundsätze einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung im Gesetz bis 2010.
Zertifizierung von 80 % der Waldfläche nach hochwertigen ökologischen Standards bis 2010.
Ausgeglichenes Verhältnis zwischen Waldverjüngung und Wildbesatz bis 2020.
Anpassung der Wälder an die Herausforderungen des Klimawandels zum Beispiel durch Anbau möglichst vielfältiger Mischbestände, weiterhin keine Verwendung gentechnisch veränderter Organismen oder deren vermehrungsfähige Teile, die für Waldökosysteme eine Gefahr erwarten lassen.

Die Umsetzung der Strategie zielt auf die Integration in verschiedene sektorale Fachplanungen mit dem Ziel, den Schutz und die Nutzung der biologischen Vielfalt als integralen Bestandteil sämtlicher Planungen und Entscheidungen zu verankern. Die

politische Diskussion fokussierte stark auf einige prominent besetzte Themen. Insbesondere die Frage der Zertifizierung und die Umsetzung des 10 %-Zieles („2020 beträgt der Flächenanteil der Wälder mit natürlicher Waldentwicklung 5 % der Waldfläche und – wegen der Vorbildfunktion des Staates – auf der Waldfläche der öffentlichen Hand 10 %“) waren umstritten. Aus diesem Ziel lässt sich teilweise erheblicher politischer Handlungsbedarf für die einzelnen Bundesländer ableiten.

Während sich die meisten Länder diesem Ziel und auch den anderen Punkten verpflichtet haben, beharrten einige Bundesländer auf einem eigenständigen Weg und argumentierten, dass sie statt einer pauschalen Festsetzung eine fachorientierte Ausweisung von Flächen bevorzugen. Beispielhaft für diese Argumentation erläuterte ein Interviewpartner aus dem Landesbetrieb Hessen Forst: „Einem einzigen Punkt aus der nationalen Strategie des Bundes, nämlich diese berühmten fünf und zehn Prozent der nicht genutzten Waldfläche hat sich Hessen nicht (...) angeschlossen, jedenfalls nicht vollständig, sondern hat eine Differenzierung getroffen. Die haben gesagt wir machen nicht zehn Prozent des öffentlichen Waldes, sondern nur acht Prozent nehmen wir aus der Nutzung. Wollen aber auch in der Gesamtwaldfläche die fünf Prozent anstreben, was bedeutet, dass dann eben auch aus den kommunalen und privaten Wäldern Flächen mit einbezogen werden müssen, die man dann aus der Nutzung nimmt. Die Biodiversitätsstrategie, die jetzt momentan gesellschaftlich im Fokus steht, bezieht sich eigentlich immer nur auf diese fünf oder zehn Prozent nicht genutzte Fläche, obwohl die Strategie die nationale, wie auch die hessische, viel breiter aufgestellt ist und wesentlich mehr umfasst“.

Die politische und rhetorische Wirkung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt soll im Folgenden anhand von Beispielen aus den Bundesländern Hessen und Schleswig-Holstein dargestellt werden. In der hessischen Biodiversitätsstrategie heißt es, dass diese darauf zielte die „breit angelegten Maßnahmen und Instrumente in einer eigenen Biodiversitätsstrategie zu bündeln und weiterzuentwickeln. Deren Umsetzung wird nicht nur einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in Hessen leisten, sondern auch zur Erreichung der auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene diesbezüglich festgelegten Ziele. Die dazu notwendigen Maßnahmen sind so umfassend und vielschichtig, dass diese gesamtgesellschaftliche Aufgabe vorrangig nur mit aktiver Beteiligung der betroffenen Nutzer einerseits und breiter Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger andererseits erreicht werden kann“ (3). Auch die hessische Naturschutzleitlinie, die oben schon dargestellt wurde, bezieht sich explizit auch darauf, zur Umsetzung verschiedener Ziele, die in der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt formuliert wurden, beizutragen.

Auch in der Naturschutzleitlinie findet sich der Abwägungsprozess zwischen ökonomischen und ökologischen Anforderungen. „Im hessischen Staatswald wird die ordnungsgemäße Forstwirtschaft seit rund 20 Jahren durch die naturnahe Waldbewirtschaftung ergänzt. (...) Ordnungsgemäße Forstwirtschaft und naturnahe Waldbewirtschaftung bedeuten dabei eine ausreichende Versorgung mit dem Rohstoff Holz unter Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien sicherzustellen“ (5). Diese Kriterien umfassen: die Begründung und Förderung von Mischbeständen, den Anbau standortgerechter Baumarten, die Erhaltung strukturreicher und altersgemischter Wälder, die Anpassung der Wildbestände an die Tragfähigkeit der Ökosysteme, eine Bevorzugung natürlicher Verjüngung und Verzicht auf großflächige Kahlschläge und die Vermeidung des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln.

Ein weiteres Beispiel ist der Ausweisungsprozess für Flächen mit natürlicher Entwicklung

in Schleswig-Holstein und bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Ausweisung von so genannten Naturwäldern. Die vollständige Naturwaldkulisse wurde im Oktober 2014 vom zuständigen Ministerium bestätigt. Für den gesamten öffentlichen Waldbesitz umfasst sie 7.200 ha und besteht aus schon ausgewiesenen Flächen und neu dazu gefügten. Aus den Wäldern im Besitz des Landes stammen 4.026 ha, zu denen noch 800 ha an Hotspot-Flächen hinzukommen sollen. Die Stiftung Naturschutz trägt 1.557 ha bei, während bei anderen öffentlichen Waldeigentümern zusammen etwa 1.700 ha ausgewiesen wurden. Schleswig-Holstein war dadurch eines der ersten Bundesländer, das das naturschutzpolitische Ziel, 10 % der öffentlichen Waldfläche aus der Bewirtschaftung zu nehmen, umsetzte.

Naturschutzakteure bemängelten allerdings, dass von dem ursprünglichen Verfahren „aufgrund massiver Intervention der SHLF [Schleswig-Holsteinische Landesforsten] in einem Umfang abgewichen [wurde], der sich naturschutzfachlich und -politisch nicht vertreten lässt. Das zeigte sich bereits während einer Fachveranstaltung Ende Februar 2014, als neben den biologischen Fachverbänden der Direktor der SHLF seine Vorstellungen darlegte. Und die waren weitgehend von ökonomischen Aspekten geprägt (...): Die Naturwaldvorschläge sollten möglichst wenig an forstlich gewinnbringenden Beständen umfassen, sondern überwiegend aus wirtschaftlich unproduktiven bis wertlosen Waldbereichen bestehen. (...) Belastend beim jetzigen Auswahlverfahren wirkte vor allem, dass die Frage nach möglichen waldwirtschaftlichen Ertragseinbußen sehr bald die eigentliche Zielsetzung, nämlich einen ökologisch effektiven Schutz der Arten und Lebensgemeinschaften des Waldes, zu überlagern drohte. (...) Das Verhalten der SHLF lässt sich allerdings erklären, wenn man sich die politischen Intentionen vergegenwärtigt: Die damalige Landesregierung hatte der frisch gegründeten Forstanstalt die formal immer noch gültige Zielvereinbarung mit auf den Weg gegeben: Ökonomisierung, ‚schwarze Zahlen‘ und Gewinnorientierung“ (NABU 2015). Dieses Zitat steht beispielhaft für die enge rhetorische Verknüpfung von sehr verschiedenen ökonomischen und ökologischen Zielen. Diese Verknüpfungen werden sowohl von den forstlichen Akteuren, als auch von den Akteuren des Naturschutzes betrieben aber mit vollkommen unterschiedlichen Ausgangspunkten und Zielrichtungen. In der Zuspitzung führt dies dazu, dass beide als unvereinbare Interessen aufeinanderprallen. Entweder wird der Verlust an Einkommen und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit wegen zu viel Naturschutz hervorgehoben oder der Verlust an Biodiversität durch ökonomische Intensivierung betont. In diesen Fällen sind wirklich integrierte Ansätze nur schwer zu konzipieren.

5.7 Zusammenfassung

Die Entwicklung des Naturschutzes in den Landeswäldern war seit den 1990er-Jahren von einer starken Dynamik geprägt. Dies führte dazu, dass den Landeswäldern mittlerweile eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung steht um Naturschutz im Wald in all seinen unterschiedlichen Formen umsetzen zu können. Unterschiedliche Entwicklungslinien und Einflussfaktoren haben in den einzelnen Bundesländern spezifische Arrangements herausgebildet. Diese Veränderungsprozesse konnten mit Hilfe der für dieses Teilprojekt generierten Daten (Interviews, Dokumente) an einigen Beispielen rekonstruiert werden. Insbesondere konnten Faktoren herausgearbeitet werden, die diesen Wandel, gespeist aus sehr unterschiedlichen und heterogenen Arrangements, Diskursen und politischen Prozessen, beeinflusst haben.

Obwohl sich zwei spezifische Aktivitätszeiträume mit Bezug auf die politische Steuerung

des Naturschutzes im Wald abgrenzen lassen, die in einer Folge von Integrationswellen des Naturschutzes in die Forstwirtschaft Anfang der 1990er und ab Mitte der 2000er-Jahre mündeten (naturnaher Waldbau; Alt- und Totholzkonzepte; FFH-Management; Naturschutzstrategien, Leitlinien), bleiben grundsätzliche Spannung zwischen ökonomischer und ökologischer Ausrichtung der Landesforstbetriebe bestehen. Sie prägen auch die Ausgestaltung und Umsetzung von naturschutzpolitischen Ansätzen. Diese werden in politisch häufig konfliktgeladenen Prozessen ausgehandelt. Je nach Land und dort vorherrschenden Strukturen und Akteurskonstellationen kommt es zu spezifischen Ausformungen der Naturschutzpolitik in den Landeswäldern. Trotz der Unterschiede lassen sich jedoch übergeordnete Themen/Prozesse ausmachen, die in allen Bundesländern zu teilweise tiefgreifenden Veränderungen geführt haben. Dies sind der Wandel in der Baumartenzusammensetzung (Waldumbau); die Umsetzung europäischen Rechtes; Ausweisung Wälder mit natürlicher Entwicklung, Diskussionen um Zertifizierung; Integration naturschutzfachlicher Ansprüche in Waldbaurichtlinien; Alt und Totholzkonzepte.

So lässt sich allgemein feststellen, dass verschiedene Naturschutzanforderungen seit dem Ende der 1980er und Anfang der 1990er-Jahre deutlich ausgebaut wurden. Erfahrungen mit Sturm- oder Katastrophenereignissen waren weitere wesentliche Impulsgeber für die Entwicklung spezifischer Programme. Die Sturmereignisse der 1990er-Jahre und die ökonomischen Schäden, die diese in den Wäldern anrichteten, haben ganz wesentlich in einer Reihe von Bundesländern dazu beigetragen die Idee mehrstufiger, stabiler und artenreicher Bestände zu befördern und eine Abkehr von der Fichte als dominierende Baumart zu bewirken. Sturmereignisse schon in den 1970er-Jahren waren in Niedersachsen ein wesentlicher Impuls für neue waldbauliche Ideen, die später zur Ausarbeitung des LÖWE-Programmes beitrugen. Häufig waren die Lösungen für instabile Bestände nicht lediglich auf Naturschutzfragen ausgerichtet, sondern umfassten auch ökonomische Funktionen. Die Betonung der Begriffe Multifunktionalität und Integration können auch als Reaktionen auf diese Entwicklung interpretiert werden. Faktoren, die die Bundesländer bewegten bestimmte Schritte in Richtung Waldnaturschutz zu unternehmen sind somit zusammenfassend, wie bereits dargestellt, vielfältig und beziehen sich auf die Bereiche Politik, Gesellschaft, Recht, Wissenschaft. Ein notwendiges Kriterium ist die politische Opportunität und die Findung spezifischer und einflussreicher Interessenkoalitionen, die es erst ermöglichen bestimmte Prozesse anzustoßen.

Der zunehmende Ausbau des Naturschutzrechtes auf Ebene der EU hatte in den letzten zwei Jahrzehnten wesentlichen Einfluss auf die inhaltliche und konzeptionelle Gestaltung des Naturschutzes, insbesondere im Rahmen des Gebietsschutzes und des Artenschutzes, aber auch der Managementplanung, in den Landeswäldern. Die Wirkungen sind jedoch oft nicht so klar abzugrenzen, da EU Richtlinien immer auch einen gewissen Interpretations- und Umsetzungsspielraum für die einzelnen Bundesländer bieten, so dass es zur Herausbildung von deutlich differenzierten Ansätzen in den hier untersuchten Bundesländern kam. Dennoch stellen die rechtlichen und fachlichen Umsetzungen der Naturschutzrichtlinien wesentliche Einflussfaktoren dar, die auch den institutionellen Aufbau des Naturschutzes in den Landeswäldern wesentlich mitgestalteten.

Reaktionen von Landesforstbetrieben oder Forstverwaltungen auf länderinterne gesellschaftliche oder politische Prozesse spielten ebenfalls eine wichtige Rolle in der Ausgestaltung des Naturschutzes. Diese antworten dabei beispielsweise auf gewachsene gesellschaftliche Anforderungen an die Wälder, die ihnen durch Naturschutzverbände

vermittelt werden (so zum Beispiel in Bezug auf die Umsetzung bestimmter Aspekte der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt). Auch hier sind die Entwicklungen sehr unterschiedlich und werden durch länderspezifische Kontexte und Bedingungen geprägt. Diese Vielfalt der Einflussfaktoren bedeutet, dass es zumeist keine lineare Entwicklung des Naturschutzes in den Landeswäldern gegeben hat. Die Entwicklungen waren grundsätzlich eher langfristig und Instrumente wurden schrittweise entwickelt. Einschneidende Entwicklungen sind somit äußeren Anstößen zuzuschreiben, und der Kulmination verschiedener externer und interner Strömungen um das Jahr 1990 und in der zweiten Hälfte der 2000er-Jahre.

Viele Naturschutzthemen sind bis heute präsent und werden die Diskussionen auch in den nächsten Jahren prägen. Diese thematische Beständigkeit ist auch deshalb möglich, weil einzelne Diskussionen sprachlich eingebettet sind in weiter gefasste Themenfelder oder Leitbilder, die stabil und langfristig sind. So wird der grundsätzliche Konflikt zwischen Naturschutz und Forstwirtschaft auf verschiedenen Schauplätzen gesellschaftlich und politisch ausgetragen. Suda und Pukall (2014) merken zu diesem Konflikt an: „Die Streitgegenstände veränderten sich dabei über die Jahre. In den 1990er-Jahren stand die Diskussion über die Zertifizierungssysteme im Vordergrund, Anfang der 2000er-Jahre die Auseinandersetzung über die gute fachliche Praxis, und derzeit wird über die Umsetzung der Biodiversitätsstrategie der Bundesregierung gestritten“ (333, siehe auch Winkel 2007). In diesen Diskussionen werden durch die Verwendung spezifischer Narrative Rückgriffe auf zentrale Leitbilder genommen, wie Multifunktionalität, integrative Forstwirtschaft, Nachhaltigkeit. Diese erzeugen eine dichte diskursive Verbindung der einzelnen Themen. „Auf der Diskursebene sind die Begriffe der integrativen wie auch der multifunktionalen Forstwirtschaft zentrale Metaphern der Forstwirtschaftskoalition im Kampf gegen die Naturschutzkoalition“ (Suda und Pukall 2014: 337). In diesem Sinne wird die Ausgestaltung und Umsetzung des Naturschutzes im Wald auch in Zukunft dann erfolgreich sein, wenn die handelnden Akteure in der Lage sind, das Spannungsfeld der Interessen zu antizipieren und in diesem Spannungsfeld zu fachlich sinnvollen Kompromissen und Konzepten zu kommen.

6 Umsetzung des Waldnaturschutzes auf der operativen Ebene

Carolin Maier und Georg Winkel

6.1 Einführung

Dieses Teilprojekt konzentriert sich auf die Wahrnehmung und Umsetzung von Waldnaturschutz auf der operativen Ebene der öffentlichen Landesforstbetriebe. Im Fokus steht die Wahrnehmung und Interpretation von naturschutzfachlichen Anforderungen durch Revierleiter, sowie ihr daraus abgeleitetes, alltägliches naturschutzbezogenes Handeln. (Die Bezeichnung der Forstbetriebsmitarbeiter auf operativer Ebene ist von Bundesland zu Bundesland verschieden (zum Beispiel Revierförster, Revierleiter). Zum Zwecke der Lesbarkeit wird hier der Begriff 'Revierleiter' verwandt. Zudem wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.) Die zentralen Forschungsfragen waren:

- Wie wird integrativer Waldnaturschutz von Revierleitern wahrgenommen und wie sehen sie ihre eigene Rolle in der Umsetzung bestehender Vorgaben?
- Inwieweit beeinflussen persönliche, kontextuelle, organisationsbedingte oder politische Faktoren sowie externe Akteure Entscheidungen bezüglich Waldnaturschutz auf der Revierebene?
- Welche Schlussfolgerungen können insgesamt für die Umsetzung von integrativem Waldnaturschutz in bewirtschafteten Wäldern gezogen werden?

Wie auch in den anderen Teilprojekten wurden die Fragestellungen, sowie die Methoden zur Beantwortung dieser, in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Landesministerien und Landesforstbetrieben der fünf beteiligten Bundesländer (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) erarbeitet. Anregungen der Landesforstbetriebe und -verwaltungen folgend wurde das ursprünglich rein qualitative Forschungsdesign um eine quantitative Befragung erweitert. Ergebnisse der qualitativen Interviews konnten so mit Hilfe der Onlinebefragung auf ihre Repräsentativität getestet werden. Das Vorgehen in diesem Teilprojekt war dementsprechend zweistufig: Zunächst wurden insgesamt 30 semi-strukturierte Interviews mit Revierleitern geführt (sechs Interviews pro Bundesland). In jedem Bundesland wurden drei der Interviewpartner zufällig ausgewählt und drei durch die jeweiligen Landesforstbetriebe vorgeschlagen. In Baden-Württemberg wurden alle Interviewpartner zufällig ausgewählt. Auswahlkriterien waren ein Minimum von fünf Jahren Berufserfahrung und ein Anteil von mindestens 50 % Landeswald im betreuten Revier. Inhaltlich konzentrierten sich die Interviews auf die Entwicklung von Waldnaturschutz in den vergangenen 10 bis 15 Jahren, die Integration bestehender Waldnaturschutzvorgaben in die tägliche Revierleitertätigkeit, Herausforderungen in der Umsetzung solcher Vorgaben, die Erfahrung der Revierleiter bezüglich der Zusammenarbeit mit nicht-forstlichen Akteuren (Naturschutzverwaltung, Verbände und ähnlichen), die Interaktion mit der Öffentlichkeit und Verbesserungsmöglichkeiten für den zukünftigen Waldnaturschutz. Die Interviews wurden überwiegend persönlich geführt, einige wenige telefonisch, und dauerten zwischen 45 Minuten und 1,5 Stunden. Die Gespräche wurden im Einverständnis mit den Revierleitern aufgezeichnet und später transkribiert. Die gewonnenen Daten wurden dann vor dem Hintergrund der Forschungsfragen analysiert.

Aufbauend auf der Analyse der Interviews wurde in einem zweiten Schritt die quantitative Befragung entwickelt, die allen Revierleitern in den fünf Bundesländern offenstand, und der Überprüfung der Repräsentativität und weiterführenden Untersuchung der Interviewaussagen diente (einen Überblick über die Ergebnisse ist im Anhang zu Kapitel 6 zu finden). Besonderes Augenmerk lag dabei auf Unterschieden in den Antworten von Revierleitern aus ländlichen und stadtnahen Regionen, sowie zwischen Revierleitern mit unterschiedlichen persönlichen Einstellungen zum Waldnaturschutz, die sich in den Interviews abgezeichnet hatten.

Die Onlinebefragung wurde im November und Dezember 2015 mit Hilfe des Onlineanbieters Questback durchgeführt und durch die jeweiligen Landesforstbetriebe an die Revierleiter weitergeleitet. Insgesamt wurde der Online-Fragebogen 354-mal komplett ausgefüllt, womit eine Rücklaufquote von 29 % erreicht wurde, was in diesem Forschungsfeld als akzeptabel angesehen wird (Mitra und Lankford 1999). Die gewonnenen Daten wurden mit Hilfe des Statistikprogramms SPSS v. 23 ausgewertet und deskriptive statistische Kennzahlen genutzt, um die Ergebnisse mit denen der Interviews zu vergleichen. Parametrische statistische Verfahren (Varianzanalysen, t-Test) dienten der Untersuchung von möglichen Unterschieden zwischen Antworten von Revierleitern aus ländlich und städtisch geprägten Regionen, oder Revierleitern mit unterschiedlichen Einstellungen zu Waldnaturschutz.

Des Weiteren wird die Effektgröße zur Interpretation der statistischen Ergebnisse herangezogen. Statistische Signifikanz deutet lediglich darauf hin, dass der identifizierte Zusammenhang zwischen zwei Variablen nicht dem Zufall geschuldet ist. Sie beinhaltet jedoch keine Information zu der Stärke des Zusammenhangs. Effektgrößen liefern genau diese Information, die für die praxisorientierte Interpretation von großer Bedeutung ist (Gliner et al. 2001). Abhängig vom angewandten statistischen Test kommen unterschiedliche Effektgrößen zum Einsatz: ‚Eta‘ beschreibt Effektgrößen von Varianzanalyseergebnissen, während ‚Cohen’s d‘ für paarweise t-Tests verwendet wird. Generell deutet ein großer Effektgrößenwert auf eine große praktische Relevanz des Ergebnisses hin – beispielsweise auf einen großen Unterschied zwischen zwei Gruppen – während ein kleiner Wert auf geringe praktische Relevanz hindeutet. Die Interpretation der Effektgrößen ist in Tabelle 9 dargestellt.

Tab. 9: Interpretation von Effektgrößen

	Kleiner Effekt	Mittlerer Effekt	Großer Effekt
Eta	0,1	0,243	0,371
Cohen’s d	0,2	0,5	0,8

Der Wert für Cohen’s d kann größer 0.80 sein, falls mehr als eine Standardabweichung zwischen den verglichenen Mittelwerten liegt.

Die beschriebene Herangehensweise lieferte eine sehr umfassende Datengrundlage für die Beantwortung der genannten Fragestellungen. Dennoch ist es wichtig an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die erhobenen Daten ausschließlich die Ansichten und Selbsteinschätzungen der Revierleiter widerspiegeln. Die Perspektiven anderer Akteure innerhalb und außerhalb der Landesforstbetriebe wurden nicht erfasst, könnten aber in zukünftigen Forschungsvorhaben von Interesse sein. Ebenso war es im Rahmen dieses Projektes nicht möglich, die Aussagen der interviewten Revierleiter mit einer

naturwissenschaftlichen Untersuchung der durchgeführten Naturschutzmaßnahmen zu kombinieren.

Dennoch liefern die Ergebnisse dieses Projektteils wichtige Einblicke in die Wahrnehmung von Waldnaturschutz durch die Personen, welche mit dessen praktischer Realisierung betraut sind.

6.2 Street-level bureaucracy – Politikumsetzung auf lokaler Ebene

In der wissenschaftlichen Literatur finden sich zahlreiche Studien, die sich mit der lokalen Umsetzung politischer Vorgaben durch sogenannte „street-level bureaucrats“ (SLBs) beschäftigen, Mitarbeiter öffentlicher Verwaltungen, die in ihrer täglichen Arbeit das Bindeglied zwischen Politik und Gesellschaft darstellen und politische Vorgaben in der Praxis umsetzen. Wissenschaftliche Untersuchungen thematisieren häufig einen gewissen Entscheidungs- und Handlungsspielraum, über den Verwaltungsmitarbeiter in ihrer täglichen Arbeit verfügen, der unterschiedliche Umsetzungspraktiken und -ergebnisse zur Folge haben kann (Hill und Hupe 2005, Lipsky 1980). Zudem wurden weitere Einflussfaktoren identifiziert, die sich auf das Handeln von Verwaltungsmitarbeitern auswirken können. Dabei werden fünf Gruppen von Einflussfaktoren unterschieden: Individuelle Einflussfaktoren gelten häufig als wichtigste Einflussgröße. Dazu zählt beispielsweise die wahrgenommene Belastung für den SLB, die mit der Umsetzung bestimmter Vorgaben einhergeht, aber auch die Beurteilung der grundsätzlichen Notwendigkeit und Effektivität einer Vorgabe durch die lokal Handelnden (Meyers und Vorsanger 2003, Tummers et al. 2012, Winter 2002). Darüber hinaus gelten auch Kontextfaktoren als wichtig, wie beispielsweise die öffentliche Meinung, sozio-ökonomische Rahmenbedingungen, und institutionelle Strukturen, wie zum Beispiel soziale Werte und Normen (Hill 2003, Hill und Hupe 2005, May und Winter 2007, Meyers und Vorsanger 2003). Des Weiteren wird in der Literatur auf die Rolle externer Akteure hingewiesen, wie Wissenschaftler, Nichtregierungsorganisationen oder Berater, die durch das Bereitstellen ihrer Expertise Einfluss auf Politikumsetzung nehmen können (Hill 2003). Ebenso spielen organisatorische Faktoren eine Rolle, die sich auf interne Strukturen, Werte und Normen innerhalb einer Verwaltung beziehen. Lin (2002) und Gofen (2014) betonen, dass eine Übereinstimmung zwischen verwaltungsinternen Werten und politischen Vorgaben zu erfolgreicherer Umsetzung dieser beiträgt. Wichtig sind in diesem Zusammenhang auch die verfügbaren zeitlichen und finanziellen Ressourcen, die das Handeln auf lokaler Ebene mitbestimmen (Meyers und Vorsanger 2003). Auch politische Einflussfaktoren wurden identifiziert, so zum Beispiel wurde gezeigt, dass die Komplexität des zu regulierenden Sachverhaltes, aber auch die Konfliktrichtigkeit des politischen Prozesses die Umsetzung der resultierenden Vorgaben beeinflusst. Je komplexer und konfliktreicher der Prozess, desto vager und weniger detailliert sind häufig die Vorgaben, wodurch der Handlungsspielraum der Verwaltungsangestellten vergrößert wird (Meyers und Vorsanger 2003, Oosterwaal und Torenvlied 2012).

Im Folgenden werden die qualitativen und quantitativen Ergebnisse unserer Studie präsentiert, wobei sich die Struktur überwiegend an den oben genannten Einflussfaktoren orientiert. Dabei werden jeweils zuerst die Ergebnisse der Interviews, gefolgt von denen der Onlinebefragung dargestellt. In Absprache mit den beteiligten Landesforstbetrieben werden die Ergebnisse nicht bundeslandspezifisch, sondern in aggregierter Form dargestellt.

6.2.1 Individuelle Einflussfaktoren

In den Interviews betonten Revierleiter die Bedeutung ihrer persönlichen Vorstellungen hinsichtlich der „richtigen“ Art und Weise der Waldbewirtschaftung für ihr tägliches Handeln, aber auch die Rolle ihrer persönlichen und professionellen Motivation für Waldnaturschutz. Insgesamt ließen sich vier verschiedene Einstellungen unterscheiden:

Die ‚**Multifunktionalisten**‘, die die Interdependenz von Bewirtschaftung und Naturschutz betonen: *„... wir arbeiten Einzelstammweise, [...] nach den Vorgaben der naturgemäßen Waldwirtschaft, [...] wenn wir uns die ökologischen Zusammenhänge anschauen, dann ist eine Bewirtschaftung [...] nach unseren Vorgaben eher förderlich für den Wald“*. Vertreter dieser Gruppe verwiesen zudem häufig auf einen Berufsethos, ein Gefühl der Verantwortung gegenüber nachfolgenden Revierleitern oder kommenden Generationen allgemein. Neben den waldbaulichen Aspekten wurde hier auch häufig auf die finanzielle Abhängigkeit von Naturschutzmaßnahmen von den Einnahmen durch Holzproduktion hingewiesen. *„Ich sage mal so, ohne die Bewirtschaftung könnten wir uns das andere [Naturschutz] überhaupt nicht leisten.“*

Die ‚**Naturschützer**‘, für die Waldnaturschutz eine persönliche Priorität darstellt: *„[...] das ist mehr als nur ein Beruf. [...] Da hängt man mit seinem Herzen dran. Da würde man immer alles tun, um die Natur zu schützen und zu erhalten.“* Viele dieser Revierleiter betonten, dass sie über ihr Interesse an Natur zum Försterberuf gekommen sind. Sie verweisen häufig auf ein Gefühl der persönlichen Verantwortung für ihr Revier, das ihre ‚Handschrift‘ tragen wird und die langfristige Bedeutung ihrer heutigen Entscheidungen. Zudem betonten sie ihre Verantwortung gegenüber der Gesellschaft und dem Wald selbst, das Ökosystem zu erhalten. Häufig nennen sie Personen aus ihrem direkten Umfeld, wie Kinder oder Partner, als die größte Motivation Waldnaturschutzziele in ihrem Revier zu verfolgen.

Die ‚**Staatsdiener**‘ betonen, dass sie als Angestellte des Landes die gesetzten (Waldnaturschutz-)Ziele umsetzen, unabhängig von ihrer persönlichen Meinung dazu. *„[...] es ist nicht mein Wald, ich bin ja nur Verwalter und Treuhänder [...] Wenn ich in einem Privatforst wäre und da wäre irgendein reicher Mann und sagt: [...] ich möchte dicke Hirsche haben [...] dann muss ich ihm natürlich dicke Hirsche bringen, weil das sein Wald ist und mein Arbeitgeber möchte dicke Hirsche. Und hier möchte mein Arbeitgeber Habitatbaumgruppen, Totholzkonzent, Ameisenschutz im Wald, Bodenschutz merkbar beachten, FFH-Gebiet beachten.“*

Die ‚**produktionsorientierten Revierleiter**‘, in deren Wahrnehmung die Holzproduktion das verantwortungsvollste Bewirtschaftungsziel in einem öffentlichen Wald darstellt. Waldnaturschutz ist in ihren Augen kein integraler Bestandteil ihrer täglichen Arbeit. *„[...] also wenn man jetzt einen Wald bewirtschaftet, deshalb habe ich ja diesen Beruf gelernt, das heißt ich werde nicht aktiv dort groß versuchen irgendwie Naturschutz zu praktizieren. [...] Mir persönlich ist es nicht wichtig muss ich sagen“*.

Selbstverständlich ließen sich einzelne Personen nicht immer nur einer Gruppe zuordnen, dennoch konnte für die interviewten Revierleiter jeweils eine dominierende Motivation identifiziert werden. Teilnehmer der **Onlinebefragung** wurden deshalb gebeten anzugeben, welche von vier Aussagen – die die oben beschriebenen Einstellungen reflektieren – ihre Motivation Waldnaturschutzziele zu verfolgen, am besten widerspiegelt (Abbildung 39). Die Ergebnisse bestätigen die der Interviews, und zeigen, dass die Mehrheit der Revierleiter sich mit den ‚Naturschützern‘ (48 %) und ‚Multifunktionalisten‘ (39,6 %) identifiziert.

identifiziert. Deutlich geringer ist die Anzahl derer, die ihre Motivation in den Aussagen der 'Staatsdiener' (8,7 %) oder den 'produktionsorientierten Revierleiter' (1,3 %) am besten reflektiert sehen. Es sei allerdings darauf verwiesen, dass trotz der verbreiteten Unterstützung für Naturschutz die Vertreter der ersten beiden Gruppen in vielen Fällen relativ vage in ihren Beschreibungen davon blieben, was Waldnaturschutz konkret beinhaltet oder sie verwiesen auf den Zusammenhang zwischen Bewirtschaftung und Naturschutz allgemein.

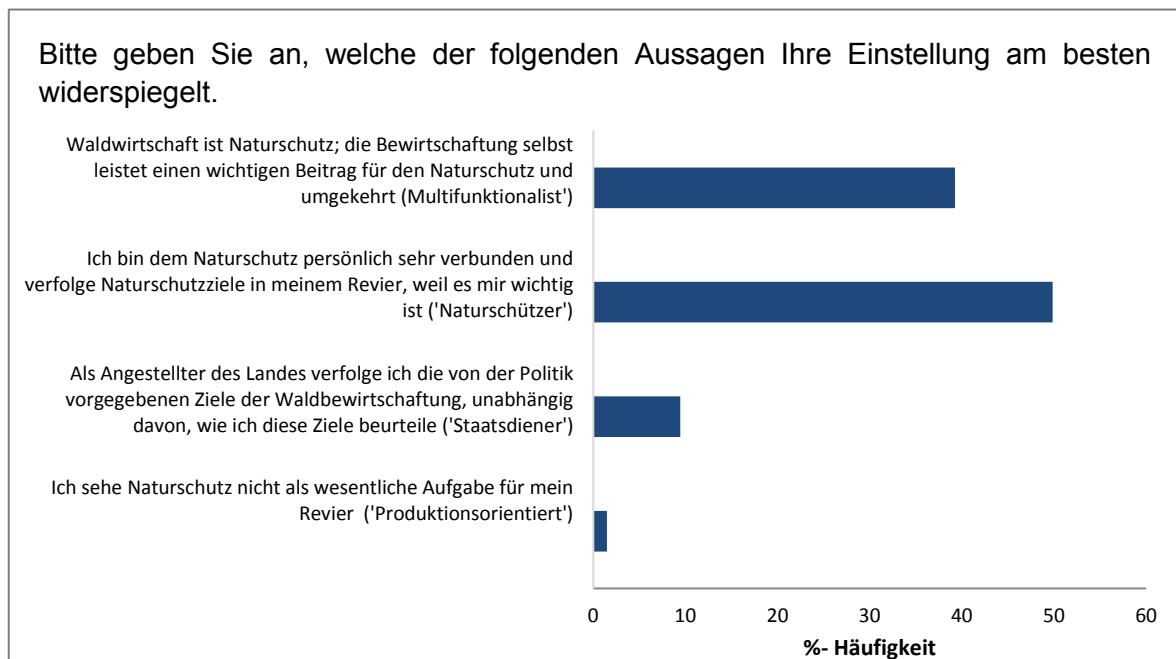


Abb. 39: Motivation der Revierleiter, Waldnaturschutz zu betreiben

Die Beurteilung bestehender Waldnaturschutzvorgaben durch die **interviewten Revierleiter** fiel überwiegend positiv aus. In diesem Zusammenhang wurde häufig die Übereinstimmung der Vorgaben mit dem persönlichen Interesse an Naturschutz und der ohnehin gegebenen Berücksichtigung von Naturschutzaspekten im Rahmen der Waldbewirtschaftung betont. Zudem schätzen die Revierleiter bestehende Waldnaturschutzvorgaben generell als effektiv ein.

Die Ergebnisse der **Onlinebefragung** zeigen, dass rund zwei Drittel der Befragten derzeitige Waldnaturschutzvorgaben als naturschutzfachlich sinnvoll erachten, was auch für deren Umsetzung von Bedeutung ist: „*Wenn ich eine Vorgabe verstehe und ich die Vorgabe für richtig halte, fällt es mir leichter sie umzusetzen. Wenn ich eine Vorgabe als unnötig betrachte, fällt es mir sehr schwer sie umzusetzen*“. Die Revierleiter äußerten jedoch auch Kritik an bestimmten Aspekten von Waldnaturschutzvorgaben, wie beispielsweise deren mangelnde Flexibilität und Anpassungsmöglichkeiten an lokale Gegebenheiten, zeitaufwändige Dokumentationsanforderungen, oder eine zu starke Konzentration auf den Schutz einzelner Arten anstatt eines ganzheitlicheren Ansatzes, der die Dynamik des gesamten Waldökosystems stärker berücksichtigt. Zum Teil wird auch auf kontraproduktive Anreize für Revierleiter verwiesen, welche aus bestehenden Vorgaben hervorgehen (vergleiche auch 6.2.5 Politische Faktoren).

In den persönlichen **Interviews** bezog sich die stärkste Kritik der Revierleiter jedoch auf die Einrichtung oder Erweiterung von Prozessschutzgebieten, in denen keinerlei Nutzung

vorgesehen ist. Sie basierte vielmals auf dem Argument, dass die als schützenswert erachteten Wälder das Produkt einer langen, naturnahen Waldwirtschaft wären. Sie aus der Bewirtschaftung zu nehmen wird deshalb nicht nur als Widerspruch gewertet, sondern auch als kontraproduktiv, da die statische Unterschutzstellung die naturschutzfachlich wertvollen Merkmale nicht erhalten könne. Viele der Revierleiter bezweifelten grundsätzlich die Notwendigkeit von Prozessschutzflächen, den naturschutzfachlichen Mehrwert und Beitrag zur Erzielung von Biodiversitätszielen.

Mit sehr wenigen Ausnahmen sprechen sich die interviewten Revierleiter für integrativen, flexiblen Waldnaturschutz aus, und bevorzugen ihn gegenüber einem selektiven Nutzungsverzicht zum Schutz einzelner Flächen oder Arten. Zugleich muss an dieser Stelle angemerkt werden, dass einige der befragten Revierleiter Prozessschutzflächen durchaus positiv gegenüberstehen, und in ihnen einen wichtigen Beitrag zur Erholungsfunktion, und wichtige Grundlagen für wissenschaftlichen Untersuchungen sehen, oder die Möglichkeit schätzen, „den Kindern zu zeigen, wie dick ein Baum werden kann“. In den meisten diese Fälle wurde hinzugefügt, dass bestimmte Flächen grundsätzlich nicht für die Bewirtschaftung geeignet sind, und deshalb aus der Nutzung genommen werden könnten, z. B. steile Hanglagen oder nasse Standorte. Eine kleinere Gruppe der Befürworter sprach sich dafür aus, Prozessschutzflächen unabhängig von dem wirtschaftlichen Potenzial einer Fläche einzurichten.

Die Auswertung der **Onlinebefragung** bestätigt die Interviewergebnisse zu großen Teilen, deutet jedoch zugleich auf ein breiteres Meinungsspektrum und abweichende Sichtweisen hin (Abbildung 40). Interessanterweise gelten Prozessschutzflächen unter den Befragten als ähnlich geeignet um Waldnaturschutzziele zu erreichen wie integrative Waldnaturschutzprogramme. Zudem werden Prozessschutzflächen insgesamt als naturschutzfachlich sinnvoll erachtet, wobei integrative Maßnahmen hier noch etwas besser bewertet werden. Hinsichtlich der Arbeitssicherheit und Verkehrssicherungspflicht werden sowohl Prozessschutzflächen als auch integrative Maßnahmen tendenziell als problematisch erachtet, wobei letztere dabei als weniger vereinbar mit den Sicherheitsbestimmungen gesehen werden.

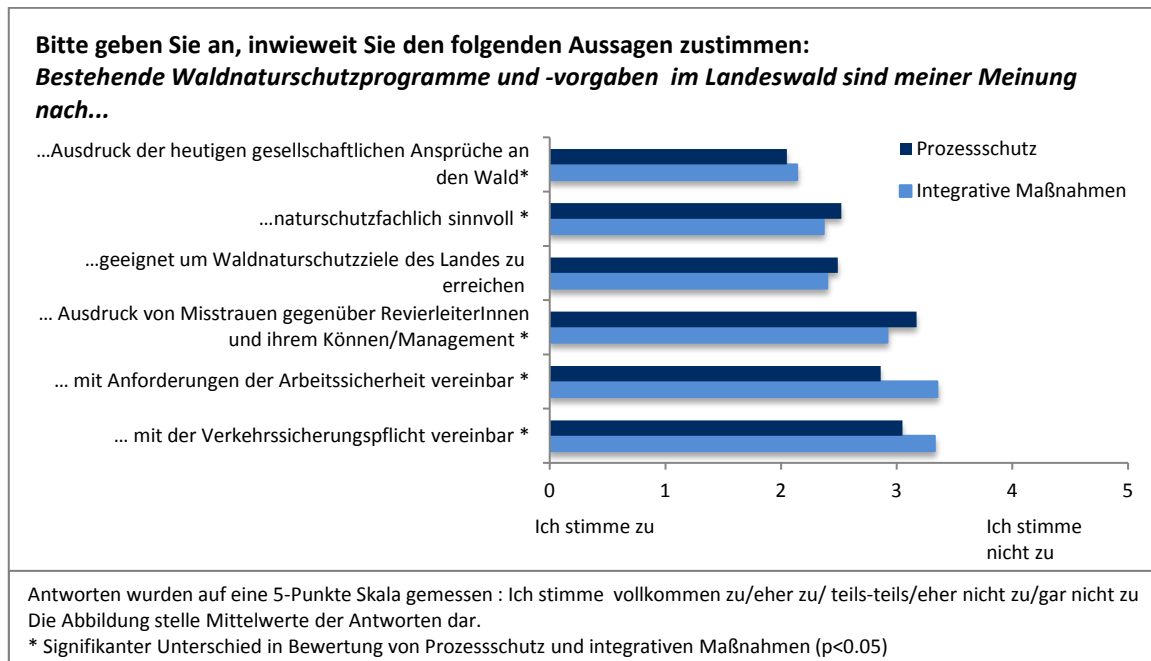


Abb. 40: Beurteilung von integrativen Maßnahmen und Prozessschutz im Vergleich

6.2.2 Kontextfaktoren

Zu den bedeutsamsten Kontextfaktoren für Managemententscheidungen von Revierleitern zählen aus Sicht der Revierleiter ihre Interaktion mit Bürgern und Besuchern sowie die öffentliche Meinung zu forstwirtschaftlichem Handeln. In den **Interviews** beschrieben Revierleiter insbesondere die urbane Öffentlichkeit als zunehmend kritisch, die sich zum Teil lautstark zu forstwirtschaftlichen Entscheidungen äußert, insbesondere zu Erntemaßnahmen. Die Gründe hierfür sehen die Interviewten in einem generellen gesellschaftlichen Wandel und zunehmendem Umweltbewusstsein in der Bevölkerung. Häufig wird diese Entwicklung von den Revierleitern als eine Entfremdung der Gesellschaft von der Ressourcennutzung gesehen; Wald werde demnach heute nicht mehr als ein Ort der Holzproduktion verstanden, sondern vor allem ein Ort des Naturschutzes und der Erholung. Dies widerspricht jedoch laut den Interviewten der stetig steigenden Nachfrage nach Holz und Holzprodukten.

Die Erholungsnutzung des Waldes ist aus Sicht vieler interviewter Revierleiter eine Herausforderung. Viele beschrieben die Vereinbarkeit von Erholungsinteressen und Waldbewirtschaftung als schwierig, wobei Konflikte meist im Zusammenhang mit Erntemaßnahmen, der Wegenutzung durch Erholungssuchende nach der Ernte, und Ansprüche einzelner Erholungsgruppen auf eigens für ihren Zweck angelegte Wege auftreten. „Also ich denke für viele Leute ist es eigentlich das Wichtigste, dass die Waldwege sauber sind.“ Insbesondere in stadtnahen Revieren berichteten einige der Revierleiter auch von Schwierigkeiten die Erholungsnutzung mit Naturschutzmaßnahmen zu vereinbaren. Eine große Anzahl an Besuchern und der damit verbundene Lärm, sowie Besucher, die gekennzeichnete Wege bewusst oder unbewusst verlassen, könnten beispielsweise Tiere im Wald stören.

Revierleiter in ländlichen Gegenden beschreiben hingegen andere Herausforderungen: anstelle von Kritik zu Erntemaßnahmen finden hier Naturschutzmaßnahmen, wie

beispielsweise Alt- und Totholzanreicherung, ein geringeres Maß an Befürwortung in der lokalen Bevölkerung. Die Bürger würden den Wert dieser Maßnahmen regelmäßig in Frage stellen, und sprächen sich stattdessen für eine stärkere Nutzung der Waldressourcen aus. Die Analyse der repräsentativen Onlinebefragung bestätigt diese Unterschiede zwischen stadtnahen und ländlichen Revieren zum Teil (Tabelle 10): Revierleiter in stadtnahen Gebieten haben häufiger Kontakt mit Bürgern, und nehmen die öffentliche Meinung ihnen selbst und der Forstwirtschaft allgemein gegenüber weniger positiv wahr als ihre Kollegen in ländlichen Gebieten. Insgesamt bewerten sowohl stadtnahe als auch ländliche Revierleiter ihre Interaktion mit der Öffentlichkeit positiv. Ihre Wahrnehmung der öffentlichen Meinung zur Bewirtschaftung der Wälder ist jedoch gemischt und unterscheidet sich signifikant zwischen stadtnahen und ländlichen Gebieten. Generell schätzen alle Revierleiter die öffentliche Meinung zu Holznutzung am negativsten ein, die zu Waldnaturschutz am positivsten. Im Hinblick auf alle drei Aspekte ist die Einschätzung der öffentlichen Meinung unter stadtnahen Revierleitern negativer als die ihrer ländlichen Kollegen, insbesondere bezogen auf die Holznutzung.

Tab. 10: Einschätzung der öffentlichen Meinung – Vergleich Stadt-Land

	Mittelwert		F-Wert	p-Wert	Effektgröße (Eta)
	Stadtnah	Ländlich			
Wie häufig haben Sie Kontakt mit der Öffentlichkeit? (1)	1,93	2,42	10,935	0,001	0,175
Wie würden Sie Ihre Interaktion mit den Bürgern beschreiben? (2)	2,03	1,92	1,697	0,190	0,070
Wie schätzen Sie die Einstellung der Öffentlichkeit zur Art und Weise der Bewirtschaftung des Landeswaldes ein? (2)	3,10	2,92	2,470	0,120	0,084
Wie schätzen Sie die Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber der/dem RevierleiterIn ein? (2)	2,29	2,04	10,484	0,001	0,174
Wie schätzen Sie die Einstellung der Öffentlichkeit zu Holznutzung ein? (2)	3,41	2,85	18,345	0,001	0,226
Wie schätzen Sie die Einstellung der Öffentlichkeit zu Waldnaturschutz? (2)	2,41	2,60	3,862	0,050	0,107
Wie schätzen Sie die Beurteilung der im Rahmen der Bewirtschaftung erbrachten Waldnaturschutzleistungen durch die Öffentlichkeit ein? (2)	2,95	2,73	3,606	0,060	0,111

(1) Antworten wurden auf einer 5-Punkte Skala gemessen: täglich/mehrmals in der Woche/ einmal in der Woche, /mehrmals im Monat/ seltener

(2) Antworten wurden auf einer 5-Punkte Skala gemessen: positiv/eher positiv/ teils/teils/eher negativ/negativ

Sowohl in den Interviews als auch in der Onlinebefragung wurde deutlich, dass die Revierleiter die unterschiedlichen Waldfunktionen als größtenteils miteinander vereinbar erachten. Mit Blick auf ihre tägliche Arbeit berichteten Revierleiter aus ländlichen und stadtnahen Gebieten jedoch von Schwierigkeiten, insbesondere wenn es darum geht, Bewirtschaftungsziele mit den anderen Waldfunktionen in Einklang zu bringen (Tabelle 11). Stadtnahe Reviere sind davon besonders betroffen und finden sich häufiger in Konfliktsituationen aufgrund verschiedener Ansprüche an den Wald als das in ländlichen Revieren der Fall ist, wobei auch hier ein gewisses Konfliktniveau vorhanden ist. Die Vereinbarkeit von Erholungs- und Nutzfunktion wird überall als am schwierigsten gesehen, und als Auslöser der meisten Konflikte. Die Vereinbarkeit von Naturschutz- und Nutzfunktion schneidet in stadtnahen Gebieten etwas besser ab, während sie in ländlichen Gebieten als ähnlich konfliktbeladen bewertet wird wie die Vereinbarkeit von Nutz- und Erholungsfunktion. Insgesamt zeigen die Daten signifikante Unterschiede hinsichtlich der Vereinbarkeit verschiedener Waldfunktionen zwischen ländlichen und stadtnahen Revieren.

Tab. 11: Vereinbarkeit verschiedener Waldfunktionen

	Mittelwert		F-Wert	p-Wert	Effektgröße (Eta)
	Stadtnah	Ländlich			
Bitte geben Sie an, wie vereinbar die verschiedenen Funktionen Ihrer Meinung nach sind. (1)					
Naturschutz- und Nutzfunktion	2,46	2,42	0,096	0,756	0,017
Naturschutz- und Erholungsfunktion	2,54	2,44	0,691	0,406	0,045
Nutz- und Erholungsfunktion	2,66	2,52	1,502	0,221	0,066
Welchen der Waldfunktionen steht in Ihrer täglichen Erfahrung am häufigsten im Konflikt? (2)					
Naturschutz- und Nutzfunktion	3,36	3,06	5,126	0,024	0,120
Naturschutz- und Erholungsfunktion	2,78	2,51	3,883	0,050	0,105
Nutz- und Erholungsfunktion	3,56	3,04	16,694	<0,001	0,214
Verschiedene Nutzinteressen	2,58	2,45	0,926	0,336	0,052
Verschiedene Naturschutzinteressen	2,74	2,60	1,087	0,298	0,056
Verschiedene Erholungsinteressen	3,43	2,61	36,715	<0,001	0,311

1 Antworten wurden auf einer 5-Punkte Skala gemessen: (1) gut miteinander vereinbar, (5) nicht vereinbar

2 Antworten wurden auf einer 5-Punkte Skala gemessen: (1) selten oder kein Konflikt (5) häufig Konflikt

Viele der **Interviewpartner** betonten, dass jüngste Veränderungen innerhalb der Landesforstbetriebe, wie die Reviervergrößerungen und zunehmende Aufgabendichte, es erschwerten, diesen Konfliktsituationen angemessen und zeitnah zu begegnen oder ihnen entgegen zu wirken. Vor dem Hintergrund ihrer Erfahrung, dass der persönliche Kontakt und Austausch mit besorgten und kritischen Bürgern Konflikte häufig verhindern oder schnell lösen kann, wird der aktuelle Zeitmangel als besonders problematisch angesehen. Darüber hinaus berichteten einige Revierleiter, dass die ständige Antizipation eines Konflikts und ein Gefühl der ständigen Beobachtung durch die Öffentlichkeit und Naturschutzverbände eine persönliche Belastung darstelle. Die erhobenen Daten lassen jedoch vermuten, dass die Schwierigkeiten, die manche Revierleiter beschreiben, nicht nur ein Ergebnis unzureichender Kommunikationsmöglichkeiten sind, sondern zumindest teilweise auch deutlich abweichenden Priorisierungen der Waldfunktionen durch Öffentlichkeit und dem Revierleiter geschuldet sind. Einerseits lassen die Ergebnisse der **Onlinebefragung** erkennen, dass die Managementprioritäten der Revierleiter (Nutzung, Naturschutz, Erholung) sich in ländlichen und stadtnahen Gebieten unterscheiden (Tabelle 12). Revierleiter aus ländlichen Gegenden priorisieren Holzproduktion vor Naturschutz und zuletzt Erholung. Durchschnittlich messen sie der Holzproduktion eine hohe Priorität, und nur etwas mehr als dem Naturschutz. Der Erholungsnutzung weisen sie eine mittlere bis geringe Priorität zu. Ihre stadtnahen Kollegen hingegen priorisieren Naturschutz vor Erholung, gefolgt von Nutzung. Durchschnittlich weisen sie dem Naturschutz die gleiche Priorität zu wie ihre ländlichen Kollegen – hoch bis eher hoch. Die Erholungsfunktion nimmt eine nur wenig geringere Stellung ein, und die Nutzfunktion wird durchschnittlich mit einer eher hohen Priorität belegt.

Sowohl stadtnahe als auch ländliche Revierleiter nehmen jedoch einen signifikanten Unterschied zwischen ihren eigenen Managementprioritäten und denen der Öffentlichkeit wahr (Tabelle 13). Aus Sicht der Revierleiter dominiert in der Bevölkerung sowohl im

ländlichen Raum als auch ganz markant im urbanen Bereich die Erholungsfunktion; die Nutzfunktion ist insbesondere im urbanen Raum klar zweitrangig. Bei den Revierleitern hingegen kommt der Erholungsfunktion nur zweite (urbane Bereiche) und dritte (ländliche Gebiete) Priorität zu. Die Werte der Effektgrößen zeigen, dass der Unterschied zwischen den eigenen Prioritäten und den wahrgenommenen Prioritäten der Bevölkerung in urbanen Gebieten hinsichtlich der Holzproduktion am größten ist. Revierleiter weisen ihr eher hohe Priorität zu, die Bevölkerung – aus Sicht der Revierleiter – lediglich eine mittlere bis eher geringe Priorität. In ländlichen Gebieten besteht der größte Unterschied hinsichtlich der Erholungsfunktion. Revierleiter weisen dieser im Durchschnitt eine mittlere bis eher hohe Priorität zu, während die öffentliche Priorität höher eingeschätzt wird. Auch im städtischen Raum deutet die Effektgröße auf große Differenzen bei der Priorisierung der Erholungsnutzung hin. Revierleiter weisen dieser hier bereits eine eher hohe Priorität zu, die aber laut der Effektgröße immer noch deutlich unter der der Bevölkerung liegt. Am geringsten ist der Unterschied der eigenen Priorität und der wahrgenommenen Priorität der Bevölkerung sowohl in stadtnahen als auch in ländlichen Gebieten hinsichtlich des Naturschutzes, wobei die Effektgrößen darauf hinweisen, dass Revierleiter im ländlichen Raum ihre eigene Priorität des Naturschutzes als deutlich höher einschätzen als die der Bevölkerung.

Tab. 12: Managementprioritäten – Vergleich Stadt-Land

	Mittelwert		F-Wert	p-Wert	Effektgröße (Eta)
	Stadtnah	Ländlich			
Bitte geben Sie an, welche Priorität Sie persönlich den genannten Waldfunktionen einräumen!					
Nutzfunktion	2,00	1,60	17,303	<0,001	0,218
Naturschutzfunktion	1,70	1,79	0,92	0,338	0,051
Erholungsfunktion	1,86	2,52	27,716	<0,001	0,272
Bitte geben Sie an, welche Priorität die lokale Bevölkerung Ihrer Meinung nach den verschiedenen Funktionen zuschreibt!					
Nutzfunktion	3,43	2,39	50,289	<0,001	0,356
Naturschutzfunktion	1,99	2,61	23,351	<0,001	0,251
Erholungsfunktion	1,14	1,91	45,927	<0,001	0,341

Antworten wurden auf einer 5-Punkte Skala gemessen: hohe Priorität/eher hohe Priorität/mittlere Priorität/eher geringe Priorität/geringe Priorität

Tab. 13: Managementprioritäten von Revierleitern und der Öffentlichkeit (aus Sicht der Revierleiter)
– Vergleich Stadt-Land

		Mittelwert		T-Wert	p-Wert	Effektgröße (Cohen's d)
		Priorität Revierleiter r	Priorität der Öffentlichkeit (aus Sicht der Revierleiter)			
Städtisch/ Stadtnah	Holzproduktion	2,00	3,43	-9,001	<0,001	-1,39
	Naturschutz	1,70	1,99	-2,196	0,031	-0,32
	Erholung	1,86	1,14	5,540	<0,001	0,94
Ländlich	Holzproduktion	1,60	2,39	-11,161	<0,001	-0,87
	Naturschutz	1,79	2,61	10,217	<0,001	0,65
	Erholung	2,52	1,91	-12,439	<0,001	-0,96

Antworten wurden auf einer 5-Punkte Skala gemessen: hohe Priorität/eher hohe Priorität/mittlere Priorität/eher geringe Priorität/geringe Priorität

6.2.3 Externe Akteure

Alle interviewten Revierleiter beschrieben sich selbst als die zentrale Person hinsichtlich Entscheidungen, die ihr Revier betreffen, naturschutzrelevante Aspekte eingeschlossen. Weder Kollegen noch Vorgesetzte innerhalb des Forstbetriebes, oder Außenstehende (z. B. Verbandsvertreter) verfügen demnach über die Kombination aus Detailkenntnis des Reviers und ganzheitlicher Perspektive auf das Waldökosystem: *„Ich finde es durchaus sinnvoll, dass der Förster das macht. [...] ich eine Habitatbaumgruppe ausweise, läuft in meinem Hirn ein Film ab. Das geht ganz schnell: Der wächst da raus, der wächst da raus, der kommt da rüber, oh nein, wird gefährlich können wir nicht, das müssen wir nochmal ein Stück verschieben. [...] Und diese Abläufe, diese Filme, diese Vergleichsfilme, die kriegen Sie nur, wenn sie auch mal selbst an der Säge gestanden haben.“* Letzteres wurde in den Gesprächen häufig mit der langen Tradition der naturnahen Forstwirtschaft in Verbindung gebracht und der Expertise von (meist forstbetriebsexternen) Naturschutzspezialisten gegenübergestellt, die in den Augen der Revierleiter recht eng gefasst ist: *„[...] ich lauf da jeden Tag vorbei und es mag sein, dass der Naturschützer das sieht, als sein Spezialgebiet, aber ich sehe halt alles und jeden Tag. [...] Manchmal denke ich, Mensch hättet ihr uns vielleicht mal vorher gefragt, nicht unbedingt immer nur den BUND, der das als Hobby macht.“*

Mit dieser Selbsteinschätzung ging die Betonung der Unabhängigkeit der Revierleiter von ihren Vorgesetzten einher, deren Bedeutung von den Interviewten herausgestellt wurde. In einigen Fällen wurde die Beziehung mit dem direkten Vorgesetzten als ein beidseitiges Kontrollieren und Korrigieren beschrieben. Vereinzelt berichteten Revierleiter auch, die Erwartungen des Landesforstbetriebs für ihr Revier, einschließlich Hiebsätze, in Zusammenarbeit mit ihrem Vorgesetzten zu verändern, sofern sie mit den gesetzten Zielen nicht einverstanden sind. *„[...] häufig ist es eher so, dass der Druck vom Forstamt aufgebaut wird, zu einer bestimmten Zeit eine bestimmte Menge Holz zu bringen. Und dann hat man eben Probleme, dass man bestimmte Sachen nicht einhalten kann zum Beispiel Bodenschutz oder solche Sachen. Da ist es dann eigentlich Aufgabe der Revierleiter im Forstamt so ein bisschen Gegendruck zu machen.“* Zugleich beschreiben die Interviewten den häufigen Austausch mit Kollegen, dem direkten Vorgesetzten und in manchen Fällen

mit Naturschutzfachleuten des Landesforstbetriebs als wesentliches und wertvolles Element ihrer Arbeit. Austausch mit höher angesiedelten Ebenen im Forstbetrieb findet hingegen selten statt und spielt für die tägliche Revierarbeit kaum eine Rolle.

Akteuren außerhalb des Landesforstbetriebs, wie Naturschutzverwaltung, Bürgern, Naturschutz- oder Erholungsverbänden wird allgemein kein beziehungsweise lediglich geringer Einfluss auf die Entscheidungsfindung des Revierleiters zugesprochen, obwohl die Revierleiter berichten, zunehmend häufig mit diesen Akteuren in Kontakt zu stehen. Mehrere Revierleiter sprachen darüber hinaus von einer Angst bestimmte Vorgaben nicht zu erreichen oder einer Regelmisachtung beschuldigt zu werden, sowohl durch Mitarbeiter des Landesforstbetriebs, aber insbesondere durch die Naturschutzverwaltung, Naturschutzverbände, und Bürger. Das Gefühl unter ständiger Beobachtung zu stehen, und die Erwartung von Konflikten mit und zwischen verschiedenen Interessen wurde vielfach als eine persönliche Belastung beschrieben. *„[...] diese Gedanken, die man sich macht, was können Dritte darüber denken, das hat denke ich zugenommen. Ich glaube nicht, dass meinen Vorgänger das so stark belastet hat“*. Dazu kommt bei einigen Revierleitern die Auffassung von Naturschutzvorgaben als ein Ausdruck des Misstrauens gegenüber ihren Fähigkeiten und Kenntnissen und gar ihrer Person, einschließlich ihrer Bereitschaft sich für Waldnaturschutz einzusetzen und entsprechende Ziele zu verfolgen.

In den Gesprächen erwähnten zudem viele – explizit oder implizit – eine Angst, Kompetenzen an nicht forstliche Akteure zu verlieren, wie beispielsweise die Naturschutzverwaltung. Obwohl diese Akteure nach Angaben der befragten Revierleiter nur einen geringen direkten Einfluss besitzen, so haben sie gleichwohl indirekt Einfluss auf das Handeln der Revierleiter, da diese sich oft unter Beobachtung fühlen und versuchen Konflikte zu umgehen oder zu vermeiden. Insbesondere in stadtnahen, vielbesuchten Revieren wurde beispielsweise berichtet, dass Medien und persönliche Kommunikation vermehrt eingesetzt werden, um über geplante Managementaktivitäten zu informieren und aufzuklären, oder Kritik anzugehen. Andere passten die zeitliche Abfolge von Maßnahmen an, um bspw. Sperrungen von Wegen zu verhindern, die von Erholungssuchenden stark frequentiert werden.

6.2.4 Organisatorische Faktoren

In den **Gesprächen mit Revierleitern** wurde betont, dass sich weniger ihre Arbeit an sich auch im Hinblick auf Waldnaturschutz in den vergangenen 10 bis 15 Jahren verändert hat, als vielmehr die Rahmenbedingungen, unter denen sie stattfindet. Insbesondere wird eine zunehmende Formalisierung von Praktiken wahrgenommen, die aus Sicht der Interviewten bereits lange Bestandteil des regulären Managements sind, sowie wachsende Dokumentationspflichten: *„Früher war der Förster, sag ich mal, sich selbst überlassen, und man hat ihm zugetraut, er kennt einen Höhlenbaum, er lässt ihn stehen, weil er Förster ist. Und nun wird im Prinzip mehr oder weniger alles in Erlasse gepresst und, sagen wir mal, die Gesetze, sprich Naturschutzgesetz, werden ja auch verschärft.“* Zudem wird häufig von einem intensiveren Austausch mit nicht-forstlichen Akteuren berichtet. Insgesamt besteht bei vielen Interviewpartnern der Eindruck, die Einführung von Waldnaturschutzprogrammen diene vor allem der Kommunikation der Waldnaturschutzanstrengungen und -leistungen in die Öffentlichkeit, und nicht so sehr einer grundsätzlichen Neuausrichtung des praktischen Managements.

Die Ergebnisse der **Onlinebefragung** bestätigen die Interviewaussagen hinsichtlich

veränderter Rahmenbedingungen zum Teil, deuten jedoch auch darauf hin, dass fast zwei Drittel der Befragten eine stärkere Naturschutzorientierung in ihrem täglichen Handeln in den vergangenen 10 bis 15 Jahren feststellten. Zugleich geben jedoch ungefähr die Hälfte der Befragungsteilnehmer an, dass ihre tägliche Arbeit wirtschaftsorientierter geworden sei und sich der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit verändert habe. Mindestens ein Sechstel der Teilnehmer nehmen also sowohl eine stärkere Naturschutz- als auch Wirtschaftsorientierung wahr. Mehr als 75 % der Befragungsteilnehmer geben ebenso an, dass der Dokumentationsaufwand sich erhöht hat und dass sich der Austausch und die Koordination mit nicht-forstlichen Akteuren intensiviert hat (Abbildung 41) sowie die Kontrolle der Einhaltung von Waldnaturschutzvorgaben durch den Landesforstbetrieb zugenommen habe.

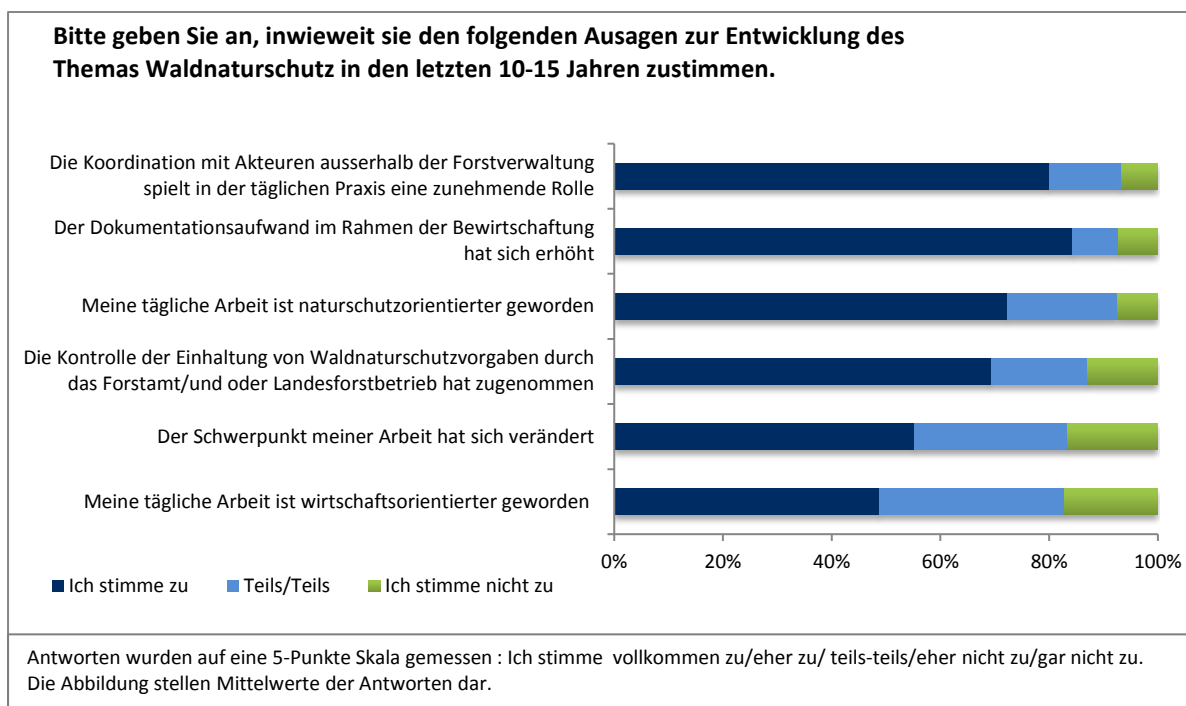


Abb. 41: Wahrnehmung der Entwicklung von Waldnaturschutz in den vergangenen 10 bis 15 Jahren

Eine weitere, von den **Interviewpartnern** häufig angesprochene Entwicklung waren die Forstverwaltungsreformen, welche in allen fünf untersuchten Bundesländern in den letzten 20 Jahren vorgenommen wurden. Die Konsequenzen der Reformen auf die Waldbewirtschaftung, und den Waldnaturschutz insbesondere, werden tendenziell als negativ beschrieben, obgleich sie hinsichtlich ihrer Bedeutsamkeit von den Gesprächspartnern zum Teil unterschiedlich bewertet werden. Zeitmangel aufgrund von vergrößerten Revieren wird beinahe ausnahmslos als die bedeutendste Veränderung beschrieben, die sich aus Sicht vieler besonders negativ auf die Waldnaturschutzarbeit auswirkt. Häufig wird auch Personalmangel als eine problematische Folge der Reformen genannt. Insgesamt sehen die Revierleiter ihre Aufgabenerfüllung aufgrund der Reformen erschwert: Zeitmangel und größere Reviere verhindern die gewohnte Vertrautheit des Bewirtschafters mit dem jeweiligen Revier, einschließlich der Identifikation möglicher naturschutzrelevanter Besonderheiten. Häufig wurde dabei ein Zusammenhang zwischen den größeren Revieren und einem damit einhergehenden, verhältnismäßig stärkeren Schwerpunkt auf die Erreichung quantifizierbarer Ziele hergestellt, insbesondere der

Erreichung des Hiebsatzes: *„Die eigene Zeit ist einfach zu knapp bemessen. Weil eben die Reviere zu groß sind und die Vorgaben eben Holzeinschlagsverpflichtungen zu erfüllen, Kundenverträge eben zu erfüllen. Die bindet einen eben ganz massiv und Dinge, die qualitativ nicht so einfach zu bewerten sind, wie Naturschutzgebietspflege oder eine Pflege von irgendwelchen anderen Naturschutzaspekten. Die leidet dann zeitlich halt schon.“* Nur einige wenige Interviewpartner nahmen aufgrund des Zeitmangels keinen negativen Einfluss auf ihre Waldnaturschutzarbeit wahr: *„Letztendlich glaube ich aber, es ist insofern genug Zeit da, als der Naturschutz so wie ich es vorhin beschrieben habe mit meinen waldbaulichen Handlungen doch eng verzahnt ist. Es macht nicht deutlich mehr Arbeit irgendwie noch ein H an einen Habitatbaum zu malen wenn ich auszeichne, sondern das gehört schon schlichtweg dazu.“* Darüber hinaus verhinderten fehlende Zeit- und Personalressourcen die nötige Detailorientierung bei der Durchführung bestimmter Maßnahmen. Als Beispiele wurden von den Interviewpartnern unter anderem die Auszeichnung von Höhlenbäumen oder die Kartierung bestimmter Artenvorkommen genannt, aber auch eine generelle Aufmerksamkeit und das Bewusstsein, dass bestimmte schützenswerte Habitate im Revier vorkommen. Der Mangel an verfügbaren finanziellen, zeitlichen, und personellen Ressourcen wurde auch unabhängig von den Verwaltungsreformen als der bedeutendste problematische Einflussfaktor auf Bewirtschaftungsentscheidungen auf der Revierebene beschrieben.

Die ökonomischen Erwartungen an den Landeswald wurden in den Interviews vielfach als ein Hindernis für die Durchführung von Waldnaturschutzmaßnahmen beschrieben: *„Die Einbeziehung der ganzen Naturschutzvorgaben und Vorstellungen, die man hat, die dann teilweise auch auf solcher Basis leider ein bisschen den Bach dann runtergehen, weil man dann doch gezwungen ist seine Mengen zu bringen.“* Ein anderer Revierleiter sagte: *„Also ich glaube, wir sind recht gebunden als (Landesforstbetrieb) an das Einnahme-Soll, was die Politik uns vorgibt. Und wenn man eine bestimmte Summe einspielen muss, dann fällt es eher schwer zu sagen, na, hier kannst du nochmal zehn dicke Buchen mehr stehen lassen, (wie es...) eigentlich gefordert (wäre) und wie (es) eigentlich auch vernünftig wäre, sondern man muss die dann holen, um eben auch diese Einnahmen zu generieren. Und von daher wenn dieser Druck in der Form nicht so existent wäre, dann gäbe es da sicher mehr Zwischenräume, wo man ein bisschen mehr für die Natur tun könnte.“*

Wie aus den Zitaten hervorgeht, bestimmt die Verfügbarkeit von Ressourcen auch den Handlungsspielraum von Revierleitern in der Ausführung ihrer Tätigkeit. Dieser bezieht sich meist auf die zeitliche und räumliche Gestaltung von verschiedenen Maßnahmen, die Festlegung von Schwerpunkten in der Waldnaturschutzarbeit, aber auch die Durchführung von Maßnahmen, die über das per Gesetz oder für den Forstbetrieb festgelegten Waldnaturschutzvorgaben hinausgehen. Letztere umfasst beispielsweise die Restaurierung oder Pflege besonderer Habitate oder Arten. Unsere Ergebnisse der **Onlinebefragung** lassen vermuten, dass diese freiwilligen Waldnaturschutzleistungen der Revierleiter in einem nicht zu vernachlässigenden Umfang stattfinden: Knapp die Hälfte der Befragten gaben an, dass die von ihnen umgesetzten Waldnaturschutzmaßnahmen meist oder überwiegend das Ergebnis ihrer eigenen Initiative seien (Abbildung 42).

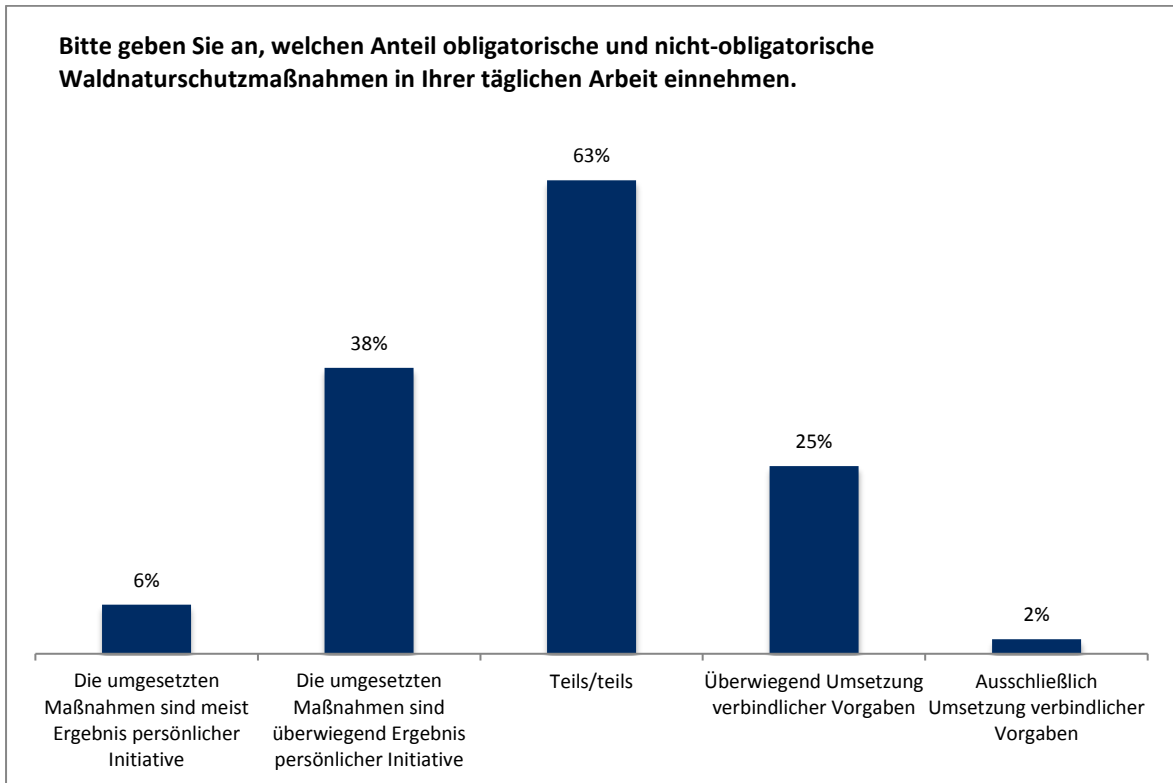


Abb. 42: Obligatorische und eigeninitiierte Waldnaturschutzmaßnahmen

Die Daten der Onlinebefragung ergeben darüber hinaus, dass der erwähnte Handlungsspielraum aus Sicht der Revierleiter einen wichtigen Beitrag zu ihrer Arbeitszufriedenheit leistet, aber auch die Erreichung der ökonomischen und naturschutzfachlichen Ziele des Landesforstbetriebs unterstützt, ebenso wie die Erwartungen der Öffentlichkeit an den öffentlichen Wald (siehe auch 3.4.2). Wie viel Handlungsspielraum Revierleiter haben, ist den Interviewpartnern zu Folge vor allem von den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln abhängig. *„Und ansonsten werden die Spielräume dort sofort sehr eng, wo wir dazu finanzielle Mittel brauchen. Das heißt, das was ich nach wie vor im Kielwasser der Betriebsarbeiten mit reinlaufen lassen kann, da sind die Spielräume natürlich entsprechend groß, aber sobald mehr finanzieller Aufwand aufkommt, sind die Spielräume sehr eng.“*

Die Ergebnisse der Onlinebefragung bestätigen die Aussagen der Interviewten, ermöglichen aber auch weitere Einblicke in die Wahrnehmung von Handlungsspielräumen durch Revierleiter (Abbildung 43). Insgesamt gaben die Befragungsteilnehmer an, über mittlere bis große Spielräume hinsichtlich der zeitlichen und räumlichen Gestaltung von Waldnaturschutz-, Ernte- und Erholungsmaßnahmen zu verfügen, und darüber hinaus gewisse Gestaltungsfreiheiten bezüglich der Schwerpunktsetzung im Bereich Waldnaturschutz (beispielsweise beim Schutz bestimmter Arten) zu haben. Geringe Handlungsspielräume werden im Zusammenhang mit der Menge des zu erfüllenden Hiobsatzes wahrgenommen.



Abb. 43: Wahrnehmung von Entscheidungs- und Handlungsspielräumen

Des Weiteren gab die Mehrheit die Befragungsteilnehmer an, dass die Bewirtschaftungs- und Waldnaturschutzziele des Landesforstbetriebs den größten Einfluss darauf haben, wie Revierleiter bestehende Handlungsspielräume nutzen, gefolgt von den persönlichen Bewirtschaftungs- und Naturschutzzielen des Revierleiters (Abbildung 44). Erholungsbezogene Ziele, sowohl die des Landesforstbetriebes als auch der Revierleiter, werden insgesamt als weniger einflussreich bewertet. Die Erwartungen von Bürgern umliegender Gemeinden, lokaler Naturschutzgruppen und der Holzverarbeitenden Industrie werden als am wenigsten einflussreich gesehen. Die Ergebnisse zeigen auch, dass die Wahrnehmung des Handlungsspielraums durch Revierleiter in ländlichen und stadtnahen Gebieten ähnlich ist.

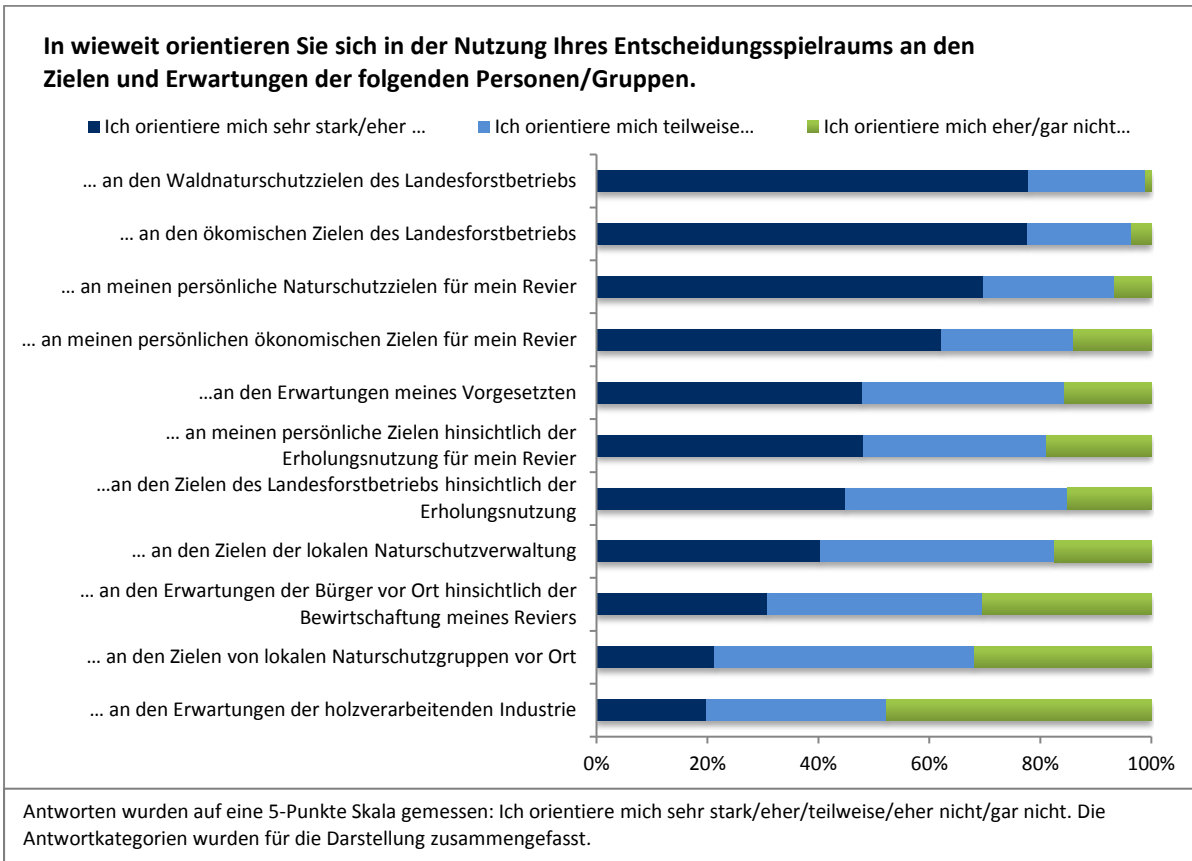


Abb. 44: Einflüsse auf die Nutzung von Entscheidungsspielräumen

Eine Analyse der Onlinebefragung zeigt, dass Revierleiter mit unterschiedlichen persönlichen Einstellungen zu Waldnaturschutz (,Multifunktionalisten', ,Naturschützer', ,Staatsdiener', ,produktionsorientierte Revierleiter') ihren Handlungsspielraum unterschiedlich einschätzen. Dies betrifft sowohl den Umfang des Handlungsspielraums als auch verschiedene Einflüsse auf dessen Nutzung. Statistisch signifikante Unterschiede bestehen zwischen ,Multifunktionalisten' und ,Naturschützern' sowie zwischen ,Multifunktionalisten' und ,Staatsdienern'. Beispielsweise nehmen Revierleiter aus der Gruppe der ,Naturschützer' im Vergleich zu anderen am meisten Handlungsspielraum hinsichtlich der räumlichen und zeitlichen Gestaltung, und thematischen Schwerpunktsetzung im Rahmen von Waldnaturschutzmaßnahmen wahr. Am anderen Ende des Spektrums befindet sich die Gruppe der ,Staatsdiener', die hinsichtlich der gleichen Aspekte am wenigsten Handlungsspielraum wahrnehmen. Gleichermäßen geben ,Naturschützer' an, dass ihre persönlichen Waldnaturschutzziele am stärksten beeinflussen, wie sie ihren Handlungsspielraum ausnutzen, während die ,Staatsdiener' hier den geringsten Einfluss angeben. Für ,produktionsorientierte Revierleiter' spielen die wirtschaftlichen Ziele des Landesforstbetriebs eine wichtige Rolle in der Nutzung ihres Handlungsspielraums, während ,Naturschützer' diesem Faktor die geringste Bedeutung zuschreiben. Es finden sich also signifikant unterschiedliche Interpretationen des Handlungsspielraums für den Waldnaturschutz auf der Ebene der Revierleiter wieder, die ihre Ursache nicht nur in organisatorischen Faktoren, sondern auch in der persönlichen Interpretation dieser Faktoren haben.

6.2.5 Politische Faktoren

In den **Interviews** beschrieben Revierleiter den öffentlichen Wald mehrmals als einen „politischen Spielball“. Sie empfinden die Diskussionen zu forstpolitischen Themen als zu ideologisch und emotional geprägt, von strategischen und politischen Überlegungen bestimmt, und zu wenig auf wissenschaftlichen Erkenntnissen aufbauend. Viele der Interviewten bezweifeln die fachlichen Grundlagen politischer Entscheidungen, wie die Festlegung quantitativer Waldnaturschutzziele wie beispielsweise eine bestimmte Anzahl an Habitatbäumen oder Totholzmenge pro Hektar, oder die Ausweisung einer bestimmten Fläche an Prozessschutzgebieten. Mehrfach berichteten Interviewpartner von kontraproduktiven Anreizen, die – aus ihrer Sicht – auf politisch motivierte Entscheidungen zurückzuführen sind. Am Beispiel der Gelbbauchunke erklärt einer der Gesprächspartner: *„Das ist eine Rote-Listen-Art, EU-Vorgabe, und wenn da heute eine tote Unke in der Fahrspur schwimmt, bekommen sie einen Riesenärger. Aber ich hab die Theorie, dass wir durch diesen Ärger die Gelbbauchunke kaputt gepflegt haben. [...] Dann gucke ich doch, dass es keine Frösche mehr gibt, das ist das einfachste.“* Ein anderer Revierleiter berichtet, er habe die Wahl, einen Buchenbestand über 140 Jahre alt werden zu lassen, dabei aber eine Unterschützstellung zu riskieren, oder dem zuvorzukommen, in dem er einen Großteil der Bäume erntet und die Fläche damit weiterhin der Bewirtschaftung zur Verfügung zu stellen. Ein Gefühl des Misstrauens gegenüber Revierleitern oder der Forstwirtschaft allgemein spielt hier auch eine Rolle: *„Also wenn ich Vertrauen habe in die Leute, die den Wald bewirtschaften, dass sie entsprechend genug Bäume stehen lassen und, sagen wir mal, schützenswertes auch schützen, dann brauche ich seitens des amtlichen Naturschutzes keine Flächen auszuweisen und immer mehr Fläche einzufordern, auch von der Bewirtschaftungsfläche.“*

Die Zunahme an Waldnaturschutzprogrammen und die damit einhergehende Quantifizierung von Zielen wurde in den Interviews häufig als eine Reaktion der Politik auf den wachsenden politischen Einfluss von Naturschutzorganisationen sowie einer immer urbaneren Gesellschaft dargestellt, die ländlichen Regionen ihre „abgehobenen Ideen“ aufdrängen. Der politische Einfluss der öffentlichen Forstbetriebe und ländlicher Regionen wird im Vergleich als deutlich geringer eingeschätzt. *„Aber so kommen die Konzepte von dort (Stadt) nach hier (Land) und werden im Grunde den politisch nicht bedeutsamen, wenigen Menschen des Offenlandes, sag ich mal, aufgestülpt.“*

6.2.6 Vorschläge für zukünftige Verbesserungen

Die interviewten Revierleiter wurden unter anderem gefragt, wodurch sie sich in ihrer Waldnaturschutzarbeit positiv oder negativ beeinflusst fühlen. Häufig genannte Faktoren wurden dann in die Onlinebefragung integriert, und die Teilnehmer wurden gebeten anzugeben, inwieweit sie diese als positive oder negative Einflüsse empfinden (Abbildung 45). Die Faktoren reichten von Revierleitereigenschaften und organisatorischen Aspekten bis zu für die Umsetzung von Vorgaben zur Verfügung stehenden Mittel.

Faktoren, die von der Mehrheit der Befragten als positive Einflüsse wahrgenommen werden, beziehen sich durchweg auf den Revierleiter selbst. Hier geht es beispielsweise um dessen persönliche Einstellung zu Naturschutz und die Überzeugung von der Effektivität einer Maßnahme, aber auch um zur Verfügung stehende Fortbildungsangebote für Revierleiter und Zugang zu Experten im Bereich Naturschutz. Organisatorische Faktoren hingegen, insbesondere verfügbare zeitliche und personelle Ressourcen, sowie

Hiebsätze werden von der Mehrheit der Befragungsteilnehmer als hinderlich für die Umsetzung von Waldnaturschutz gesehen.

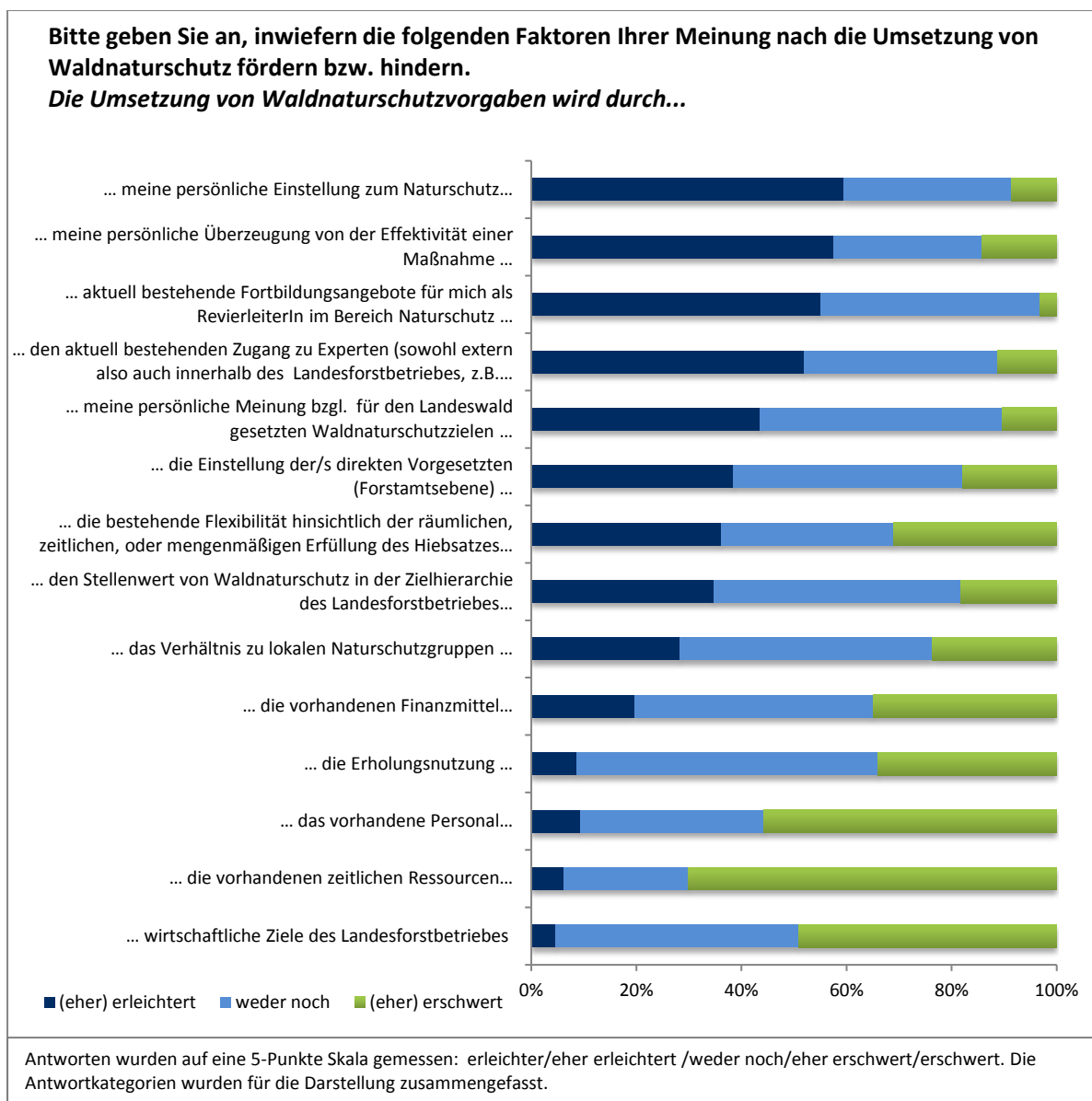


Abb. 45: Faktoren, welche die Umsetzung von Waldnaturschutz erleichtern bzw. erschweren

In ähnlicher Weise wurde auch nach möglichen zukünftigen Veränderungen gefragt, die zu einer besseren Umsetzung von Waldnaturschutz beitragen könnten (Abbildung 46). Hier bewerteten die Teilnehmer der Onlinebefragung Veränderungen in den Rahmenbedingungen, in denen Revierleiter arbeiten, als die wichtigsten, insbesondere eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit seitens des Landesforstbetriebs, was bereits in den Interviews vielfach hervorgehoben wurde: *„Also ich würde mir wünschen, dass besonders unsere Arbeit, unsere praktische Arbeit, und damit auch der Waldnaturschutz, der da rein gehört, seitens unserer vorgesetzten Behörde, sprich Landesbetrieb, noch deutlich mehr fokussiert und auch in den Medien verbreitet wird. Weil ich stehe auf dem Standpunkt, wir dürfen uns eigentlich in den Medien nicht unbedingt den Naturschutz aus der Hand nehmen lassen, weil er Teil der Forstwirtschaft ist und unseres täglichen Revierdienstes, und das*

kommt für meine Begriffe zu wenig an!“ Des Weiteren geben die Befragungsteilnehmer die Reduzierung der Dokumentationspflichten, größere Flexibilität und mehr Personal sowie eine Reduzierung der wirtschaftlichen Erwartungen an die Reviere als wichtige Veränderungen an, um Naturschutzziele besser erreichen zu können. Eine Verstärkung oder Reduktion von Waldnaturschutzvorgaben, oder eine Extensivierung der Bewirtschaftung insgesamt wird hingegen von der Mehrheit als weniger wichtig angesehen.

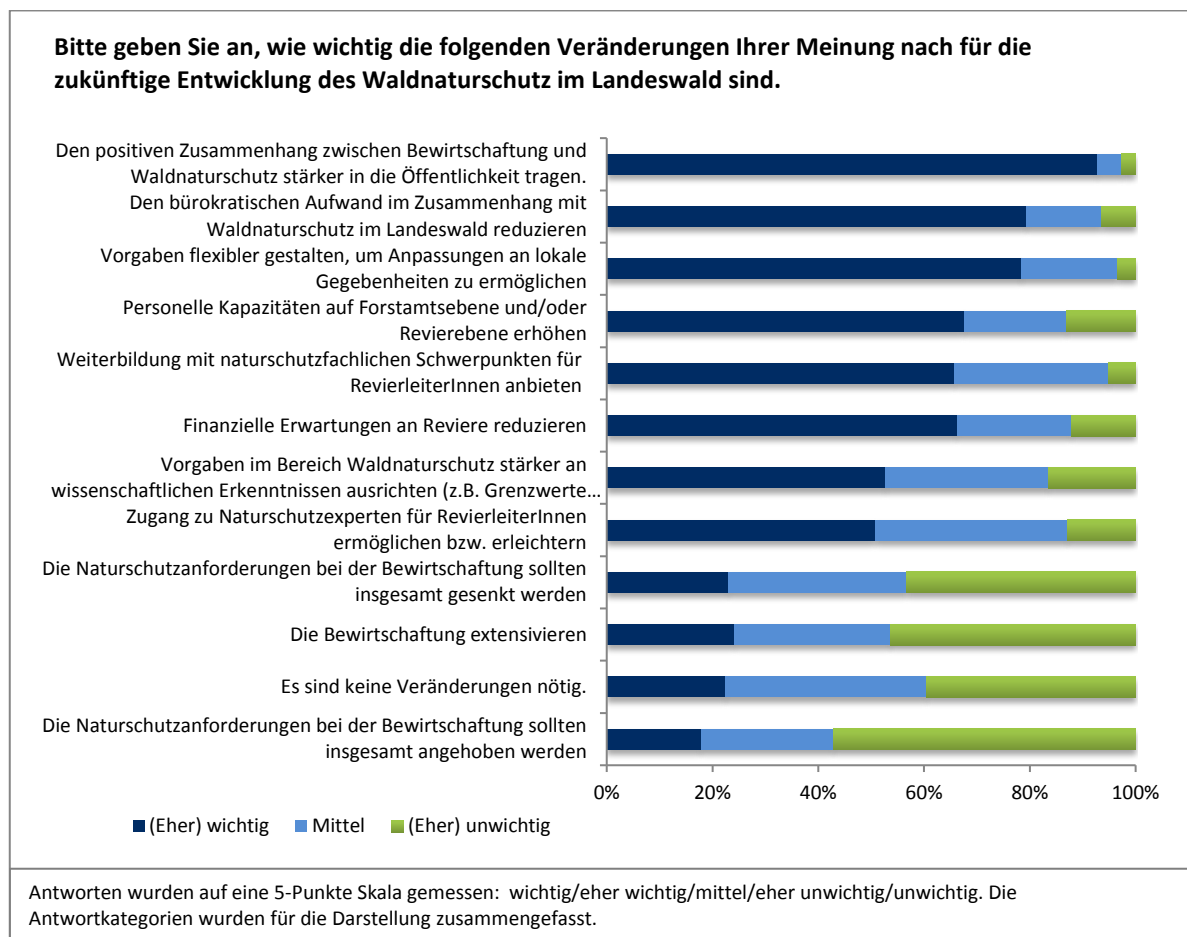


Abb. 46: Zukünftige Entwicklung von Waldnaturschutz im Landeswald

6.3 Zusammenfassung

Aus den vorgestellten Daten lassen sich für die Umsetzung von integrativem Waldnaturschutz auf der Revierebene fünf zentrale Ergebnisse ableiten.

Eine erste wichtige Erkenntnis unserer Untersuchung ist, dass Revierleiter insgesamt Naturschutz und insbesondere integrativen Naturschutz befürworten und als wichtigen Teil ihrer Arbeit betrachten. In der wissenschaftlichen Literatur gilt eine solch positive Einstellung der SLBs als sehr förderlich für die Umsetzung politischer Vorgaben. Berichte von Waldnaturschutzmaßnahmen, die auf die Eigeninitiative der interviewten Revierleiter zurückgehen und über die erwarteten Leistungen hinausgehen, bestätigen dies. Dies ist ein ganz zentrales Ergebnis dieser sozialwissenschaftlichen Analyse und bietet großes Potenzial für den Waldnaturschutz in Deutschland.

Zugleich ergeben sich bei genauerer Analyse der Daten jedoch auch Fragen hinsichtlich

dieser sehr positiven Grundsituation für die Umsetzung von integrativem Waldnaturschutz. Zum einen besteht Unklarheit darüber, was genau Revierleiter unter ‚integrativem Waldnaturschutz‘ verstehen. Während einige der Interviewten konkrete Beispiele für entsprechende Maßnahmen nannten, blieben viele vage in ihren Aussagen oder bezogen sich auf den positiven Zusammenhang zwischen Bewirtschaftung und Naturschutz allgemein. Das mit dem Interesse an Naturschutz verbundene Spektrum von detaillierten Fachkenntnissen bis hin zur Anlehnung an die Kielwassertheorie lässt vermuten, dass die konkrete Umsetzung von Waldnaturschutz unterschiedlich ausfällt, abhängig auch von der Persönlichkeit des Revierleiters. Unsere Daten bestätigen dies zum Teil: so konnte festgestellt werden, dass ‚Naturschützer‘ ihre Managemententscheidungen stärker an ihren persönlichen Naturschutzzielen und denen von lokalen Naturschutzgruppen ausrichten als andere Revierleiter.

Zweitens zeigen unsere Daten, dass Revierleiter in ihren Entscheidungen darüber hinaus auch von anderen – insbesondere von kontextuellen und organisatorischen – Faktoren beeinflusst werden. In Bezug auf diese Faktoren weicht die allgemeine Befürwortung von Naturschutz häufig weitaus skeptischeren Sichtweisen, wenn es um die Details der tatsächlichen Realisierung von Waldnaturschutz geht. Die Revierleiter betonen hier die eingeschränkte Verfügbarkeit von zeitlichen und finanziellen Ressourcen, sowie die Konzentration auf quantifizierbare Ziele – insbesondere Einschlagsziele – die wenig Spielraum lassen und aus ihrer Sicht die Erfüllung von Naturschutzaufgaben behindern. Sowohl die qualitativen als auch die quantitativen Daten deuten auf diesen Sachverhalt hin. Sie werfen damit die Frage auf, inwieweit der zunehmende Schwerpunkt auf Naturschutz durch die Politik, in Gestalt einer stetig wachsenden Zahl an entsprechenden Programmen und Beschlüssen, zur tatsächlichen Verbesserung der Qualität und Effektivität von Naturschutzanstrengungen führt, wenn gleichzeitig die wirtschaftlichen Erwartungen an den Landeswald zunehmen. Unsere Daten, die ja nur das Selbstbild der Revierleiter wiedergeben, lassen dabei offen, ob es sich hier lediglich um eine (dann jedoch weit verbreitete) subjektiv überprägte Wahrnehmung der Revierleiter handelt, oder ein gravierenderes Problem für den Waldnaturschutz. Dies wäre der Fall, wenn die Diskrepanz von Zielen und kontextuellen wie organisatorischen Faktoren das Ergebnis eines ungelösten Zielkonflikts wäre, welcher von der politischen Ebene weitergereicht wird. Mit Blick auf die verbreiteten (wenn auch nicht einhelligen) Statements der Befragten zu einer wirksamen Einschränkung des Waldnaturschutzhandelns durch ökonomische Ziele und Hiebssätze könnte hier sogar der Eindruck einer weitgehend symbolischen Naturschutzpolitik entstehen, deren Programme durch die Quantifizierung der ökonomischen Ziele und eine de facto Priorisierung der Holzproduktion ausgebremst werden. Dieser Befund wird noch zu diskutieren sein.

Unsere Ergebnisse beinhalten schließlich einige Widersprüche im Zusammenhang mit den Ansichten der Revierleiter zu Waldnaturschutz und Forstwirtschaft allgemein, die Hinweise auf weiteren Forschungsbedarf, wie auch politischen Handlungsbedarf, geben können. Einerseits betonen die befragten Revierleiter die Zentralität ihrer Rolle in der Umsetzung von Waldnaturschutz und beschreiben den Einfluss externer Akteure als gering. Zugleich jedoch – insbesondere in stadtnahen Gebieten oder solchen mit einer intensiven Erholungsnutzung – berichten Revierleiter, dass sie ihre Arbeitsweise anpassen müssen, um negativen Reaktionen durch Umweltgruppen oder Bürger zuvorzukommen. Des Weiteren empfinden viele Revierleiter Aspekte ihrer Tätigkeit, einschließlich Waldnaturschutz, aufgrund solcher negativer Reaktionen der Öffentlichkeit oder nicht-

forstlicher Akteure, sowie aufgrund der limitierten Ressourcen als eine persönliche Belastung. In diesem Zusammenhang wird häufig die Befürchtung geäußert, dass den Landesforstbetrieben die Kompetenz für Naturschutz im Wald zugunsten der Naturschutzbehörden abgesprochen werden könnte. Solche strategischen Befürchtungen könnten durchaus das Antwortverhalten der Befragten beeinflusst haben. Die Revierleiter betonen zudem die Bedeutung einer besseren Kommunikation der Naturschutzleistungen, die im Rahmen der Bewirtschaftung erbracht werden, in die ‚Außenwelt‘. Insgesamt zeichnet sich in den Ergebnissen – im Gegensatz zur Selbsteinschätzung der Interviewten – also durchaus ein bedeutsamer, wenn auch indirekter, Einfluss externer Akteure auf die Revierleiter ab. Die Antizipation negativer Reaktionen und die Befürchtung des Kompetenzverlustes tragen möglicherweise zu der introvertierten Haltung vieler Revierleiter bei, deren Austausch sich häufig auf andere Revierleiter oder den direkten Vorgesetzten beschränkt. Unsere Studie bestätigt damit Untersuchungen anderer Wissenschaftler, die zu ähnlichen Ergebnissen gekommen sind (Kenntner 2016, Winkel 2006). Sie deutet damit aber möglicher Weise auch auf eine wachsende strategische Herausforderung für die Landesforstbetriebe – insbesondere auf lokaler Ebene – hin, wenn es um die aktive Anpassung an sich ändernde gesellschaftliche Verhältnisse geht.

Ein weiteres interessantes Ergebnis unserer Analyse ist die von den Revierleitern wahrgenommene Priorität der Öffentlichkeit hinsichtlich der drei Waldfunktionen (Nutz-, Schutz-, Erholungsfunktion). Diese unterscheidet sich aus Sicht der Revierleiter selber deutlich von deren eigenen Vorstellungen insbesondere bezüglich der Nutz- und Erholungsfunktion. Revierleiter gehen davon aus, dass die Öffentlichkeit der Erholungsnutzung Priorität einräumt, insbesondere im urbanen Raum. Sie selber schreiben der Nutzfunktion (ländlicher Raum) bzw. dem Naturschutz (urbaner Raum) die höchste Priorität zu. Überall steht jedoch der Priorisierung der Nutzfunktion durch Revierleiter die Wahrnehmung einer geringen Priorisierung derselben durch die Bevölkerung gegenüber. Ganz ähnlich verhält es sich mit der Erholungsnutzung, deren Priorisierung durch Revierleiter überall deutlich unter der wahrgenommenen Priorisierung durch die Öffentlichkeit liegt. Dieses Ergebnis ist vor allem auch deswegen interessant, weil die Befragten zugleich betonen, dass die (lokale) Öffentlichkeit der wichtigste Adressat ihrer Managementaktivitäten sei. Diese Unstimmigkeit und insbesondere die relative Missachtung der Erholungsfunktion im Verhältnis zu Nutz- und auch Naturschutzfunktion stellen eine nicht zu unterschätzende Herausforderung dar. Es scheint, dass die sich auf die Walderholung beziehenden Interessen der lokalen Bevölkerung die größte Herausforderung für das Selbstbild und Handeln der Revierleiter darstellen. Mit Blick auf unterschiedliche Prioritäten ist es hierbei durchaus fraglich, ob mehr persönliche Kommunikation zwischen Revierleitern und Bürgern, oder verstärkte Öffentlichkeitsarbeit der Landesforstbetriebe diese Herausforderung lösen können, auch wenn dies laut den Berichten der Befragten häufig der Fall ist. Eine alternative Deutung könnte ein weitaus grundlegenderer Zielkonflikt sein, der zwischen den aktuellen Zielsetzungen und Managementpraktiken der Landesforstbetriebe einerseits und den Erwartungen der Bevölkerung besteht, zumindest im urbanen Raum. Für ein vorwiegendes Kommunikationsproblem spricht die Erfahrung der Revierleiter, dass auch sehr kritische und skeptische Waldbesucher durch ein persönliches Gespräch zu Befürwortern der Bewirtschaftungsweise werden können. Die alternative Interpretation baut auf der Wahrnehmung der Revierleiter selbst auf, in der die Interessen der lokalen Bevölkerung sich deutlich von ihren eigenen Präferenzen hinsichtlich des Managements der Wälder

unterscheiden. Zugleich zeigte sich in den Daten, dass Revierleiter sich in ihrer täglichen Arbeit im regulären Wirtschaftswald vermehrt Konfliktsituationen und sozialem Druck gegenübersehen. Dies trifft insbesondere auf urbane oder stadtnahe Gebiete zu.

Die Daten weisen insgesamt darauf hin, dass der Schlüssel zu einer verstärkten Umsetzung von Naturschutzziele und -maßnahmen im Rahmen der Bewirtschaftung des Landeswalds zumindest teilweise auch in der Gestaltung grundlegender organisatorischer und kontextueller Rahmenbedingungen liegt, in welche die Arbeit der Revierleiter eingebettet ist. Zusammengenommen lassen die Ergebnisse der Studie vermuten, dass die gesellschaftlichen Erwartungen an den Landeswald (noch) nicht vollkommen mit den Vorstellungen der Revierleiter, und mehr noch den Zielen der Landesforstbetriebe, übereinstimmen. In diesem Zusammenhang kann die Frage gestellt werden, ob das Managementparadigma der Landesforstbetriebe und die gesellschaftlichen Werte kompatibel sind, oder ob es einer Neuorientierung bedarf, um den Erwartungen der Gesellschaft gerecht zu werden.

Unsere Daten weisen dabei schließlich darauf hin, dass bei solchen Befunden auch räumlich differenziert werden muss. So zeigt diese Untersuchung signifikante Unterschiede in der Wahrnehmung der Situation zwischen Revierleitern aus stadtnahen und ländlichen Gebieten. Die Herausforderungen im Zusammenhang mit Waldnaturschutz unterscheiden sich deutlich, beispielsweise hinsichtlich der öffentlichen Meinung zu bestimmten Maßnahmen, oder der wahrgenommenen Priorisierung der Waldfunktionen durch die lokale Bevölkerung.

Abschließend soll an dieser Stelle aber auch nochmals auf die Limitierung der erhobenen Daten verwiesen werden. Was die Untersuchungen in diesem Teilvorhaben gezeigt haben, ist ein Selbstbild der Revierleiter im Landeswald in den fünf in die Untersuchung einbezogenen Ländern. Wie unsere Daten und deren Interpretation angedeutet haben, gibt dieses Selbstbild eine ganze Reihe von Hinweisen für das Funktionieren und auch Verbesserungsmöglichkeiten für die integrative Waldnaturschutzpolitik. Eine umfassende Beurteilung der Situation ist jedoch auf Basis dieser Studie nicht möglich – hierzu fehlen zum einen weitere sozialwissenschaftliche Daten, die sich auf ein „Fremdbild“ der Revierleiter und eine Einschätzung ihrer Arbeit durch außenstehende Dritte beziehen. Zum anderen fehlt eine Verknüpfung unserer Daten mit naturwissenschaftlichen Daten, die sich auf den tatsächlichen Zustand des Waldes und die Veränderung dieses Zustandes beziehen. Die Beschränkung des Datenmaterials ist bei den folgenden Überlegungen und Schlussfolgerungen zu berücksichtigen.

7 Schlussfolgerungen

Georg Winkel, Lars Borrass, Carolin Maier, Peter Meyer, Annekatri Petereit, Eckard Rehbinder, Hermann Spellmann

Naturschutz im Landeswald erfordert immer einen gesellschaftlichen und politischen Abwägungsprozess: Welche Waldfunktion, welche Ökosystemleistung soll primär auf welcher Fläche bedient werden? Wie ist der Abwägungsprozess zwischen Naturschutzzielen und anderen Waldfunktionen auszugestalten? Gerade für die öffentlichen Forstbetriebe und Verwaltungen gilt dabei, dass sie bei Bewirtschaftungs- und Schutzmaßnahmen in letzter Instanz der Bevölkerung und ihrer politischen Repräsentanten verantwortlich sind. Letztere müssen somit auch die politischen Rahmenbedingungen für den Naturschutz im Landeswald vorgeben und Entscheidungen dazu treffen, wie weitgehend Naturschutzziele in Abwägung mit anderen Zielen der Waldbewirtschaftung umgesetzt werden sollen.

Ungeachtet dieses gesellschaftlich-politischen Abwägungsprozesses werden im Folgenden einige Kernergebnisse des Vorhabens identifiziert, daraus Schlussfolgerungen gezogen und, soweit möglich, Handlungsempfehlungen für die Politik und die forst- und naturschutzfachliche Praxis abgeleitet. Die folgenden Ausführungen gehen dabei über die rein wissenschaftliche Analyse hinaus, wenngleich sie daraus abgeleitet werden. Sie verstehen sich als Impulse für die forst- und naturschutzpolitische Debatte, wie auch für die Forst- und Naturschutzpraxis.

Tab. 14: Wichtige Ergebnisse des FÜE-Vorhabens „Naturschutz im Landeswald“ und Empfehlungen für Politik und Praxis (vgl. Winkel et al., 2017b)

Ergebnis/Herausforderung	Empfehlung für Politik und forstliche Praxis
<p>Es existiert eine Vielfalt von Konzepten mit Relevanz für den Naturschutz im Wald; v.a. ältere Konzepte sind dabei z. T. nicht (mehr) ausreichend bekannt bzw. von z. T. unklarer praktischer Bedeutung.</p>	<p>Aufräumen: Vorhandene Konzepte sollten systematisiert und zusammengeführt werden. Die Funktion sowie das Zusammenspiel der Konzepte sollte geklärt werden. Die Schaffung innerer und äußerer Transparenz zu den bestehenden Konzepten (Verfügbarkeit z.B. über das Internet) ist wichtig.</p>
<p>Bei den Naturschutzzielen dominieren Arten- und Habitatschutz (Biodiversität). Aspekte der Landschaft und Erholung sind nachrangig. Nach Auffassung der befragten RevierleiterInnen kommt diesen Aspekten in der Bevölkerung jedoch die größte Bedeutung zu. Hier entstehen auch die meisten Konflikte bei der Bewirtschaftung der Wälder.</p>	<p>Thema Landschaft/Erholung wiederentdecken: Die Entwicklung und Aufnahme entsprechender Ziele und Maßnahmen sollte als Teil des Waldnaturschutzes wieder stärker verfolgt werden. Alle Ziele und Maßnahmen sollten durch geeignete Indikatoren operationalisiert werden.</p>
<p>Naturschutzbezogene Monitoringverfahren sind nach innen und außen nicht transparent bzw. oftmals nicht vorhanden. Die vorhandenen Monitoringsysteme sind nur teilweise mit den Naturschutzkonzepten gekoppelt.</p>	<p>Transparentes Monitoringsystem schaffen: Ein effektives Monitoringsystem zum Themenkomplex Naturschutz im Wald sollte entwickelt und umgesetzt werden. Die Ergebnisse sollten zur Demonstration eigener Leistungen nach außen und als Lernsystem für den Betrieb nach innen aufbereitet werden.</p>

<p>Der Naturschutz-Informationsgehalt betrieblicher Leistungsberichte ist aktuell geringer als vor 10-15 Jahren.</p> <p>Für die formulierten Ziele und Maßnahmen werden nur in einem geringen Umfang Ergebnisse veröffentlicht.</p>	<p>Leistungen faktenbasiert nach außen zeigen: Effektive Kommunikation mit Stakeholdern und der Bevölkerung kommt hohe Bedeutung zu. Dabei sollte gelten, dass „Hochglanz“ Fakten und Trends nicht ersetzen kann, um Transparenz für die Bürger/Stakeholder und somit Glaubwürdigkeit zu erreichen.</p>
<p>Naturschutzkonzepte werden durch die Forstbetriebe und Verwaltung oftmals reaktiv (in Reaktion auf Einflüsse von außerhalb der Betriebe und Verwaltungen, z.B. Gerichtsurteile oder aber Regierungswechsel) erstellt oder modifiziert.</p>	<p>Naturschutz als zentrale Leistung pro-aktiv anbieten: Öffentliche Forstbetriebe erbringen im Rahmen ihrer Konzepte erhebliche Leistungen für den Naturschutz. Diese Leistungen sollten als eine Kernaufgabe verstanden und weiterentwickelt werden. Eine pro-aktive und transparente Angebotsstrategie kann die Betriebe im gesellschaftlichen und politischen Kontext stärken und die Motivation des eigenen Personals erhalten bzw. erhöhen.</p>
<p>Die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes ist eine wesentliche Rahmenbedingung für die Bewirtschaftung der Wälder dieser Eigentumsform. Aus der Analyse der landesrechtlichen Regelungen lässt sich ein erheblicher rechtlicher Harmonisierungs- und Klärungsbedarf ableiten.</p>	<p>Gemeinwohlverpflichtung ggf. auf Bundesebene regeln: Die exakte inhaltliche Ausfüllung des Gemeinwohlbegriffs auf der rechtlichen Ebene erscheint wenig zielführend. Allerdings könnte auf Bundesebene eine Präzisierung von Grundsätzen zur Gemeinwohlermittlung des Staatswaldes im BWaldG erfolgen, die einen Rahmen dafür setzt, wie die Gemeinwohlverpflichtung durch das Landesrecht und in der Praxis umgesetzt werden soll. Dies würde auch Naturschutzaspekte betreffen.</p>
<p>Die überwiegende Zahl der befragten RevierleiterInnen zeigte eine hohe Motivation, Naturschutz im Wald umzusetzen. Zugleich ist das diesbezügliche Fachwissen recht heterogen.</p>	<p>Personal nutzen: Die Motivation der RevierleiterInnen, Naturschutz in ihr betriebliches Handeln zu integrieren, und das diesbezügliche Wissen sind die wesentliche Basis für eine erfolgreiche Umsetzung von Naturschutz im Wald. Die vorhandene Motivation sollte durch klare Ziele gelenkt werden und auch innerbetrieblich Wertschätzung erfahren. Die Naturschutzkenntnisse der RevierleiterInnen sollten regelmäßig durch Aus- und Fortbildung erhalten und verbessert werden.</p>
<p>Zeitmangel und Zielkonflikte werden von den befragten RevierleiterInnen als begrenzende Faktoren für die Umsetzbarkeit von Naturschutzmaßnahmen genannt.</p>	<p>Zielkonflikte klären & Rahmenbedingungen anpassen: Wesensmerkmal des integrativen Waldnaturschutzes ist seine Umsetzung im Kontext des normalen betrieblichen Handelns und unter Abwägung einer Vielzahl miteinander konkurrierender Ziele. Zielkonflikte sind somit unvermeidbar. Sie sollten transparent analysiert und durch tragfähige Kompromisse auch nach außen nachvollziehbar entschärft werden. So lassen sich Handlungsspielräume erhalten, vorrangige Naturschutzziele umsetzen und der Gesamtnutzen erhöhen. Ein solches Vorgehen schließt auch segregative Elemente im Wald nicht aus. Mögliche Synergien unterschiedlicher Maßnahmen sollten</p>

	optimal genutzt werden.
RevierleiterInnen berichten vermehrt von Konflikten mit der lokalen Bevölkerung im Rahmen der Waldwirtschaft, vor allem auch in urbanen Räumen.	Schnittstelle Betrieb/Bevölkerung neu justieren: Die Kommunikation mit der lokalen Bevölkerung im öffentlichen Wald sollte als wesentliche Möglichkeit genutzt werden, Verständnis für betriebliches Handeln zu erreichen und Belange der Bürger mit in die Bewirtschaftung zu integrieren. Die Bürger sollten über wichtige Maßnahmen informiert und ggf. in die Entscheidungsfindung mit einbezogen werden (Partizipation). Integrativen Naturschutzmaßnahmen und –konzepten kann dabei wesentliche Bedeutung zukommen. Eine vorausschauende Steuerung der Waldnutzung in Zeit und Raum kann gerade in urbanen Räumen helfen, integrative Waldbaukonzepte besser umzusetzen.
Naturschutzaufgaben und Dokumentationsaufwand steigen und werden von RevierleiterInnen als Belastung empfunden.	Zielorientiert steuern: Die naturschutzfachliche Steuerung sollte über klare Ziele und situationsangepasste Maßnahmen erfolgen. Die Dokumentationspflicht ließe sich durch ein aussagekräftiges und effektives Monitoring deutlich reduzieren. Gleichzeitig ermöglicht es, den Grad der Zielerreichung nach Innen und Außen transparent zu machen.
RevierleiterInnen berichten über unterschiedliche gesellschaftliche Anforderungen an die Waldwirtschaft im urbanen und ländlichen Raum. Die Umsetzbarkeit integrativer Waldbewirtschaftung und von Naturschutzmaßnahmen unterscheiden sich signifikant zwischen städtischen und ländlichen Räumen.	Multifunktionalität lokal/regional differenzieren: Die Planung und Umsetzung multifunktionaler Forstwirtschaft sollte nach regionalen Gesichtspunkten differenziert erfolgen, um die betrieblichen Naturschutzziele zu erreichen

Auf Basis der obigen Tabelle werden nachfolgend die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen des FuE-Vorhabens pointiert zu sechs Schlussfolgerungen zusammengefasst. Diese verstehen sich als Anstoß für die politische und praktische Weiterentwicklung des Themenfeldes (integrativer) Naturschutz im Landeswald.

Schlussfolgerung 1: Das Forstpersonal ist die zentrale Ressource für eine erfolgreiche Umsetzung von Naturschutzziele im Rahmen der multifunktionalen Waldwirtschaft.

Eines der zentralen Ergebnisse des FuE-Vorhabens ist die große Motivation der befragten RevierleiterInnen im Landeswald, Naturschutz zu verwirklichen (vgl. auch Maier und Winkel, 2017). So geben z.B. knapp die Hälfte aller schriftlich befragten RevierleiterInnen an, dem Naturschutz persönlich verbunden zu sein und Naturschutzziele im Revier umzusetzen, weil sie für sie persönlich wichtig sind. Weitere 40% sehen die multifunktionale Waldwirtschaft als wichtigen Beitrag zum Naturschutz und umgekehrt (vgl. Abbildung 39). Auch die Ergebnisse der persönlichen Interviews weisen in eine ähnliche Richtung. Die persönliche Einstellung zum Naturschutz und die Überzeugungen von der Effektivität von Maßnahmen werden von den befragten Forstpraktikern als die beiden entscheidenden

Unterstützungsfaktoren zum Erreichen der angestrebten Waldnaturschutzziele gesehen (Abbildung 48). Zugleich gibt es ein großes Bedürfnis an aktuellen und besseren Informationen zu Naturschutzfragen im Wald. Insbesondere die Interviewergebnisse weisen z. T. auf recht vage Vorstellungen zu dem Ineinandergreifen verschiedener Waldnaturschutzziele und –maßnahmen hin.

Die Motivation des praktisch handelnden Forstpersonals im Landeswald, aber auch das entsprechende Fachwissen, sind die Basis für eine erfolgreiche Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen im Wald. Beides, Motivation und Kenntnisse, gilt es aktiv zu nutzen und durch Anerkennung, Fortbildung und Gewährung von Handlungsspielräumen zu fördern und weiterzuentwickeln. Geeignete Maßnahmen sind hierzu z.B.:

- Die Entwicklung und Umsetzung eines breit angelegten und auf die Bedürfnisse der Forstpraktiker zugeschnittenen Aus- und Fortbildungsprogramms zum Waldnaturschutz auf der Basis einer regelmäßig zu aktualisierenden Bedarfsanalyse.
- Die Etablierung von Netzwerken zum aktiven Erfahrungsaustausch bezüglich der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen, um gegenseitiges, praxisbezogenes Lernen zu ermöglichen.
- Die Schaffung von Funktionsstellen zum Waldnaturschutz, deren Stelleninhaber im engen Kontakt mit den umsetzenden forstlichen „Generalisten“ stehen und den gegenseitigen Erfahrungsaustausch fördern.
- Eine stärkere Einbeziehung von Naturschutzleistungen in die bestehenden betrieblichen Anerkennungs-, Bewertungs- und Anreizsysteme.

Das Projekt hat sich auf die Planungsebene (Verwaltungs- und Betriebsspitzen) und die Umsetzungsebene (Revierleiter) fokussiert. Es erscheint jedoch wichtig, dass die geschilderten Maßnahmen in geeigneter Weise für alle Teile der Waldwirtschaftskette zum Einsatz kommen. Dabei sollten auf der Umsetzungsebene insbesondere auch die Forstwirte und Forstunternehmer stärker in das Arbeitsfeld Waldnaturschutz einbezogen werden, um den laufenden Veränderungen in der Arbeitsorganisation Rechnung zu tragen (Lawrence et al., 2017).

Schlussfolgerung 2: Der Naturschutz im Landeswald sollte über operationale Ziele und effektives Monitoring gesteuert werden.

Im Laufe der Zeit hat sich in den Landeswäldern ein oft komplexes System waldnaturschutzfachlicher Zielsetzungen und Maßnahmen entwickelt (s.a. Petereit et al., 2017). Es besteht eine große Vielfalt an regelnden Dokumenten in den einzelnen Betrieben, die sich hinsichtlich ihrer Relevanz/Verbindlichkeit und Aktualität nicht immer ohne weiteres systematisieren lassen. Diese Vielfalt zeigt einerseits, dass sich die Forstbetriebe aktuellen Anforderungen stellen, andererseits bestehen Defizite in der Archivierung von Dokumenten und dem Kenntnisstand, ob bestimmte Bereiche überhaupt geregelt sind bzw. die Betriebsanweisungen noch Gültigkeit haben. So ließen sich teilweise die Grundlagen (Anweisungen, Erlasse etc.) für betriebliches Handeln nicht oder nur mit hohem Aufwand recherchieren. Dies gilt insbesondere für Dokumente, die älter als etwa 10 Jahre sind. Die damit einhergehende Intransparenz wirkt sich nicht nur auf die Wahrnehmung externer Beobachter ungünstig aus, sondern beeinträchtigt auch die innerbetrieblichen Prozesse, zumal die Komplexität bei der Bewirtschaftung des Waldes ohnehin in den letzten Jahren gestiegen ist.

Für Maßnahmen der ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung (Zielstärkennutzung, Bestandeserschließung etc.) und für Prozessschutzflächen (Verkehrssicherung, Bejagung) finden sich in den vorhandenen Konzepten bereits explizit quantitative Vorgaben (Kap. 4.2). Weitgehend fehlen jedoch konkrete Zielgröße bzw. geeignete Indikatoren für den Waldnaturschutz. Dies liegt auch daran, dass die Naturschutzziele oft relativ vage formuliert sind und zudem oft nicht Gegenstand der betrieblichen Monitoringkonzepte sind. Dies erschwert es den Forstpraktikern, den gestiegenen Dokumentationspflichten für Waldnaturschutzmaßnahmen nachzukommen. Zudem zeigen die sozialwissenschaftlichen Daten in diesem Projekt, dass nur vage Formulierungen von Naturschutzzielen deren Umsetzung in Abwägung mit quantifizierten Zielen, z.B. zum Hiebssatz, erschwert.

Notwendig ist es, auch für den Bereich Waldnaturschutz quantitative Ziele festzulegen, geeignete Indikatoren auszuwählen und effiziente Monitoringverfahren einzuführen, die es erlauben, die betrieblichen Leistungen in diesem Bereich zu dokumentieren und dem betrieblichen Erfolg zurechnen. Mit der Erstellung von Balanced Scorecards und der Definition ökologischer Kriterien und Indikatoren in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein hat man versucht, in diese Richtung zu gehen. Auch in anderen Bundesländern wird derzeit an der Entwicklung und Einführung aussagekräftiger Indikatorensysteme gearbeitet. Die auf europäischer Ebene entwickelten Indikatoren, z. B. von Forest Europe, vgl. (Stock (hrsg.) 2004, Meyer et al. 2016), bieten dazu einen Anhalt. Ziel der Bemühungen ist es, die Wirksamkeit von Waldnaturschutzmaßnahmen zu quantifizieren und innerbetrieblich, aber auch nach außen zu dokumentieren. Hierdurch kann auch eine Basis für eine bessere Anerkennung der Naturschutzleistungen der Forstbetriebe gelegt werden, was auch einem vielfach geäußerten Wunsch der Revierleiter in den Interviews dieser Untersuchung entspricht (vgl. Abbildung 46). Für ein systematisches naturschutzfachliches Monitoring bietet es sich an, die bereits heute etablierten Inventur-/Erhebungsverfahren (z. B. Forsteinrichtung und Biotopkartierung, Artenkartierungen, Standortkartierung, FFH-Monitoring) zu nutzen, zu modifizieren oder auszubauen. Für den einzelnen Revierleiter sollte allerdings der Aufwand im Zusammenhang mit der Intensivierung eines naturschutzrelevanten Monitorings geringgehalten werden. Die RevierleiterInnen könnten im Gegenteil durch das Monitoring in ihren Dokumentationspflichten, welche von diesen oftmals als unnötige Belastung empfunden werden, entlastet werden.

Zusammenfassend lassen sich für die Umsetzung von Naturschutzzielen im Landeswald folgende Empfehlungen geben:

- Systematisierung, gegenseitige Verlinkung, Dokumentation und ggf. Vereinfachung von Regelungen. Für eine erfolgreiche betriebliche Steuerung sind u. U. neue Wege in der Informationsbereitstellung nötig, z.B. digitale Handbücher. Diese sollten einerseits die Mitarbeiter zeitnah auf den aktuellsten Stand bringen und andererseits zeitliche Entwicklungen nachvollziehbar machen.
- Formulierung von eher wenigen, aber wesentlichen und operationalen Naturschutzziele sowie deren Einbettung in die gesamtbetriebliche Steuerung (z. B. Anteil von Tot- und Altholz, Habitatbäume, Schutz von seltenen und gefährdeten Lebensräumen, Baumartenverteilung); Ziele und Umsetzung sollten auf der Ebene der Reviere im Rahmen der Forsteinrichtung konkretisiert werden.
- Ausbau der eingeführten Inventurverfahren zu einem effektiven Monitoringsystem, welches wesentliche Naturschutzindikatoren integriert und regelmäßig Informationen zu deren Entwicklung auf Ebene des Forstreviers liefert.

- Abbau von Dokumentationspflichten für Naturschutzmaßnahmen und Steuerung über Zielerreichungsgrade, die das Monitoringsystem liefert und Handlungsbedarf aufzeigt.

Schlussfolgerung 3: Die betrieblichen Ziele, Ressourcen und Abläufe müssen mit Blick auf die Erfordernisse zur Erreichung der angestrebten Naturschutzziele aufeinander abgestimmt werden.

Die Daten des FuE-Vorhabens zeigen, dass die Umsetzung von Waldnaturschutzmaßnahmen stark von den betrieblichen Rahmenbedingungen abhängt. Die bestehenden Naturschutzkonzepte der Landesforstbetriebe werden von den Revierleitern überwiegend als sinnvoll und positiv erachtet (vgl. Abbildung 40). Als Hemmnisse für die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen führen diese jedoch die zeitlichen und finanziellen Rahmenbedingungen an (ca. 75% der befragten Revierleiter beklagen in der repräsentativen Befragung mangelnde Zeit für Naturschutzmaßnahmen, ca. 50% sehen die wirtschaftlichen Ziele der Forstbetriebe als hinderlich für die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen an, vgl. Abbildung 45). Zugleich besteht laut Revierleitern Flexibilität hinsichtlich der räumlichen Anordnung der Holzeinschläge, jedoch kaum hinsichtlich der insgesamt zu erbringenden Nutzungsmassen und Liefertermine. Ein Spagat zwischen Zeitmangel, zu erbringenden Holzmengen einerseits und der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen andererseits wird von vielen Befragten auch in den persönlichen Interviews beschrieben.

Vor diesem Hintergrund erfordert eine effektive Umsetzung von Waldnaturschutzmaßnahmen im Vorfeld die Lösung von Zielkonflikten und daraus abgeleitet eine volle Einbettung in die Betriebsabläufe. Dabei geht es sowohl um finanzielle und personelle Ressourcen, als auch um eine Abstimmung der verschiedenen betrieblichen Maßnahmen in Zeit und Raum, und ggf. auch um eine Anpassung der Nutzungsintensitäten. Konkret werden folgende Maßnahmen empfohlen:

- Auf rechtlicher Ebene: Präzisierung der Gemeinwohlverpflichtung im Landeswald in Hinblick auf die soziale und ökologische Bedeutung des Waldes (vgl. auch Reh binder, 2017),
- Auf Ebene der Gesamtbetriebe/der Landespolitik: Analyse und Abstimmung der gesamtbetrieblichen und forstpolitischen Ziele; Identifikation, Benennung und Analyse von Zielkonflikten; Entscheidung über grundlegende Steuerungsparameter und Einbettung von Naturschutzleistungen in das gesamtbetriebliche Zielsystem und die Budgetverteilung (vgl. Borrass und Winkel, 2017),
- Auf Ebene der Forstämter/Forstreviere: Überarbeitung der Planungs- und Prozessabläufe zur besseren Ausnutzung von Synergien, unter anderem über eine bessere Abstimmung von Maßnahmenpaketen, für deren Umsetzung in Zeit und Raum eine ausreichende Flexibilität ermöglicht wird.

Schlussfolgerung 4: Die soziale Dimension von Naturschutz und Forstwirtschaft sollte ernst genommen und aktiver gestaltet werden.

Ein wichtiges Ergebnis des FuE-Vorhabens ist die Bedeutung des gesellschaftlichen Wandels für die Konzeption und praktische Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen im Wald. Die Sicherung der biologischen Vielfalt ist heute das wichtigste naturschutzfachliche

Ziel bei der Bewirtschaftung des Waldes. Diese Gewichtung ist vor dem Hintergrund politischer, rechtlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen plausibel. Die starke Fokussierung führt jedoch gleichzeitig auch zu einer Vernachlässigung anderer naturschutzfachlicher Ziele. So zeigt dieses FuE-Vorhaben, dass der Erholungsfunktion heute sowohl konzeptionell (in rechtlicher Konkretisierung sowie konzeptioneller Berücksichtigung in den Landesforstbetrieben) als auch in der Präferenz der Forstpraktiker (Erholung wird weniger hoch gewichtet als Naturschutz und Holzproduktion) eine nachrangige Rolle zukommt. Zugleich steht die Erholungsfunktion des Waldes aber im Fokus der Wahrnehmung durch die Bevölkerung, was auch von den Forstpraktikern bestätigt wird (vgl. Tabelle 13). Dies deckt sich auch mit verschiedenen aktuellen Studien (Arzberger et al. 2015, Kleinhückelkotten et al. 2009, Rametsteiner et al. 2009, BfN 2009), die zeigen, dass der Wald eine maßgebliche Rolle für die Erholung der Bevölkerung spielt. So ist es auch nicht verwunderlich, dass eine signifikante Zahl der befragten RevierleiterInnen von Konflikten bei der Waldbewirtschaftung mit Waldbesuchern berichtet, die sich häufig auf Holzerntemaßnahmen beziehen. Diese Entwicklung ist nicht unkritisch zu sehen, deutet sie doch auf eine zunehmende Kluft zwischen den Bedürfnissen der Erholungs- und Erlebnissuchenden im Wald (vor allem im urbanen Raum) und der Holznutzung hin. Neben einer verbesserten Kommunikation (s. Schlussfolgerung 5) können vor allem folgende Maßnahmen helfen, diese Kluft zu überwinden:

- Differenzierte Betriebsplanungen nicht nur nach waldbaulichen, forstökonomischen und ggf. naturschutzfachlichen Kriterien, sondern auch nach sozialen Aspekten, insbesondere stärkere Berücksichtigung von Aspekten der Landschaft und Erholung in der Bewirtschaftungsplanung der Forstbetriebe, einschließlich einer stärkeren Berücksichtigung dieser Aspekte beim Waldnaturschutz, z.B. in Hinblick auf markante oder besonders alte Bäume.
- Optimierung der Waldnutzung (Holzernte, Jagd, Wegebau, Naturschutz, Erholung) in Zeit und Raum, inklusive Freiheiten für die operative Ebene, Maßnahmen im jeweiligen Kontext variabel umzusetzen.

Schlussfolgerung 5: Die Interaktion/Kommunikation der öffentlichen Forstbetriebe und –verwaltungen mit der Gesellschaft muss verbessert werden.

Aus der Analyse der Jahresberichte der Landesforstbetriebe und den Ergebnissen der Bundeswaldinventur lässt sich für die letzten Jahrzehnte eine positive Entwicklung bei wesentlichen naturschutzrelevanten Merkmalen ableiten. Bei der Berichterstattung fällt jedoch auf, dass der Umfang der naturschutzbezogenen Ausführungen eher gering ausfällt und Zusammenhänge zwischen Waldnaturschutzmaßnahmen und Ergebnisveränderungen nur selten aufgezeigt werden. In der zeitlichen Entwicklung haben sich auch die Inhalte der Berichte verschoben. Waren sie in den 1980er und teilweise noch in den 1990er Jahren stark zahlenlastig, so haben sie heute häufig den Charakter von Broschüren im Rahmen einer aufklärenden Öffentlichkeitsarbeit, in denen die Grundsätze der Waldbewirtschaftung erläutert oder Absichten der Betriebe für diese dargestellt werden. Eine Erfolgsberichterstattung wird nur teilweise vorgelegt. Dies ist problematisch, könnte doch die von den Forstpraktikern in diesem FuE-Vorhaben geforderte stärkere Anerkennung von Naturschutzleistungen der Forstbetriebe über eine präzise Darstellung der Leistungen gefördert werden. Zur gleichen Zeit weisen die Ergebnisse des FuE-Vorhabens auf Schwierigkeiten in der Interaktion der Forstbetriebe mit der Bevölkerung v.a. im urbanen

Raum hin. Diese können z.T. auf Kommunikationsproblemen und Informationsdefiziten, aber möglicherweise auch auf unterschiedliche Bewertungen und Präferenzen bezüglich der Waldfunktionen zurückgeführt werden (vgl. Tabelle 13). Beide Befunde unterstreichen die Notwendigkeit, den Bereichen Kommunikation und Interaktion zwischen öffentlichen Forstbetrieben und Gesellschaft vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken.

Die folgenden Maßnahmen erscheinen insgesamt geeignet, hier Abhilfe zu schaffen:

- Verbesserung der Kommunikation und Transparenz der Landesforstbetriebe gegenüber der Bevölkerung, vor allem im urbanen Raum: Bereitstellung von faktenbasierten, konzeptionell hinterlegten, zielgruppenorientierten und – idealerweise zumindest in Teilen – standardisierten Berichten, die die ökologischen Leistungen der Landesforstbetriebe transparent machen. Dies würde auch dem Wunsch der Revierförster entgegenkommen, ihre Arbeit stärker publik zu machen (vgl. Abbildung 46).
- Entwicklung von fachlich orientierten Kommunikationskanälen, die über Öffentlichkeitsarbeit hinausgehen und bis hin zu einer aktiven Einbeziehung der Bevölkerung in die Maßnahmenplanung im Landeswald reichen können.

Wichtig erscheint, dass die Kommunikation in beide Richtungen von und zur Bevölkerung gestärkt wird. Zentral kann dabei aus Sicht der Landesbetriebe die Botschaft sein, dass sich mit integrativen Schutz- und Nutzungskonzepten „schöne“, strukturreiche Wälder mit stabilen bzw. ansteigenden Anteilen von Alt- und Totholz erhalten bzw. entwickeln lassen, die zugleich produktiv sind und ein reichhaltiges Lebensraumangebot bieten. In diesem Kontext könnten auch vermehrt online-basierte Informationssysteme zum Einsatz kommen, die allgemein verständliche Informationen über Waldnutzungs- und Schutzkonzepte zur Verfügung stellen. Im Rahmen der Forsteinrichtung sollte darüber nachgedacht werden, auch sozialwissenschaftliche Daten zu den Präferenzen der lokalen Bevölkerung zu integrieren, und ggf. Partizipationsmöglichkeiten für die Bevölkerung zu eröffnen. Hierbei kann eine innovative Nutzung digitaler Formate künftig eine Schlüsselrolle spielen.

Schlussfolgerung 6: Landesforstbetriebe und –verwaltungen sollten Waldnaturschutz als Kernaufgabe proaktiv anbieten.

Dieses FuE-Vorhaben hat gezeigt, dass viele Instrumente und Programme des Naturschutzes in den Landeswäldern erst in Reaktion auf gesellschaftlichen, politischen oder rechtlichen Druck entstanden sind. Dabei stand oft die Intention im Vordergrund, das „Heft des Handelns“ im Wald in der Hand zu behalten. Oftmals wurden Aktivitäten jedoch erst als Antwort auf Veränderungen im Umfeld der staatlichen Forstbetriebe entwickelt, und nicht primär aus den Betrieben und Verwaltungen heraus initiiert. Wesentliche Einflussfaktoren waren dabei die EU-Naturschutzpolitik und ihre nationale Umsetzung (Natura 2000 und Artenschutz), der Druck von Naturschutzakteuren in Verbindung mit einer politischen Unterstützung durch Bundes- und Landespolitik (Biodiversitätsstrategien, Koalitionsvereinbarungen) ebenso wie eine generelle Unterstützung für Naturschutz in der immer stärker urban geprägten Bevölkerung (vgl. Kapitel 5). Zwar wurde genau aus dieser Situation heraus das programmatische Grundgerüst für den Naturschutz in den Landeswäldern geschaffen. Gleichwohl bildet der überwiegend reaktive Charakter des Naturschutzhandelns auch eine deutliche Hypothek. Öffentliche Forstbetriebe und –verwaltungen stehen dabei vor dem Problem, dass sie ihrem multifunktionalen

Bewirtschaftungsauftrag folgend einen Kompromiss zwischen mehreren, grundsätzlich gleichrangigen Hauptzielen finden müssen. Dabei vermitteln sie oftmals den Eindruck, dass sie erst unter politischen und gesellschaftlichen Druck gesetzt werden müssen, um Naturschutzziele umzusetzen (vgl. Kapitel 5). Hiermit wird eine Situation anhaltender Kontroverse und somit letztlich auch ein unsicheres soziopolitisches Handlungsumfeld für die öffentlichen Betriebe perpetuiert. In den Betrieben dürften Maßnahmen, die als „extern aufgezwungen“ empfunden werden, generell weniger Akzeptanz und Unterstützung finden, als Konzepte, die Betriebe und Verwaltungen aus sich selbst heraus entwickelt haben. Vor diesem Hintergrund wird angeregt, dass die Landesforstbetriebe und –verwaltungen in Deutschland für die Zukunft eine proaktivere Strategie für ihr multifunktionales Handeln verfolgen sollten. Dabei sollte der Waldnaturschutz als eine der zentralen Kernaufgaben nachhaltiger Nutzung des Waldes verstanden, herausgestellt und der Gesellschaft/Politik angeboten werden. Dies könnte sich nicht nur auf die Motivation des eigenen Personals positiv auswirken, es würde die öffentliche Forstwirtschaft auch insgesamt besser im gesellschaftlichen Kontext positionieren. Folgende Maßnahmen können hier (zusätzlich zu den bereits unter den anderen Punkten skizzierten) im Vordergrund stehen:

- Aktives Anbieten von wirksamen Naturschutzleistungen aus dem breiten Spektrum der integrativen und segregativen Elemente (Methusalem-Bäume, Habitatbaum-Gruppen, Naturwälder, lichter Wälder, Förderung seltener Arten etc.) des Waldnaturschutzes an die Politik, Gesellschaft und auch Unternehmen sowie private Sponsoren.
- Strategische Allianzen mit Naturschutzakteuren sowie öffentlichen wie privaten Partnern (z.B. Städte, große Unternehmen) mit dem Ziel der langfristigen Bereitstellung von besonderen Naturschutzmaßnahmen im öffentlichen Wald.
- Aushandlung von langfristig wirksamen Schutz- und Nutzungskonzepten für naturschutzfachlich wertvolle Waldtypen, die dann von den Landesforstbetrieben umgesetzt und von der Politik mit entsprechenden Finanzausgaben gedeckt werden.

Von zentraler Bedeutung dürfte es sein, dass es den öffentlichen Forstbetrieben besser gelingt, der Gesellschaft zu vermitteln, dass sie bei unterschiedlichen Ansprüchen an den Wald, Naturschutzaspekten angemessen Rechnung tragen, indem sie ein besonderes Augenmerk auf das besonders Schutzwürdige und die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen legen. Die öffentlichen Forstbetriebe sollten sich nicht als Getriebene verstehen, die nur so viel tun, wie sie unbedingt müssen. Vielmehr sollten sie als aktiver und innovativer Anbieter diverser Ökosystemleistungen aus dem Wald für die Gesellschaft, im Sinne einer Optimierung von Nachfrage und Angebot, auftreten. Integrative Schutz-, Nutzungs- und Erholungskonzepte sind keine Bürde, sondern die Grundlage, um den anspruchsvollen multifunktionalen Auftrag der Landesforstbetriebe in unserer Kulturlandschaft zu erfüllen. In der strategischen Aufbereitung und Ausrichtung, der Umsetzung und dem Monitoring, in der Zusammenarbeit mit dem amtlichen und ehrenamtlichen Naturschutz sowie in der Kommunikation und der Öffentlichkeitsarbeit gibt es noch Einiges zu tun. Diese Studie hat aber auch gezeigt, dass nicht nur einige wesentliche Grundvoraussetzungen dafür in den Betrieben gegeben sind, sondern auch seit mehreren Jahrzehnten Schritte in die Richtung einer proaktiven Waldnaturschutzstrategie durch die Landesforstbetriebe gegangen wurden, sei es im Rahmen der naturnahen Waldbauprogramme der 1990er Jahre oder der jüngeren Konzepte für eine Erweiterung der Flächenkulisse von Wäldern mit natürlicher Entwicklung.

8 Literatur- und Quellenverzeichnis

8.1 Literaturverzeichnis

- Ackermann, W., Schweiger, M., Sukopp, U., Fuchs, D., Sachteleben, J. (2013): Indikatoren zur biologischen Vielfalt, Entwicklung und Bilanzierung. Naturschutz und Biologische Vielfalt, Bd. 132. Bonn-Bad Godesberg.
- AGDW (2006): Europäische Naturschutzpolitik geht weit übers Ziel hinaus / FFH-Umsetzung bringt Arbeitsplätze in Gefahr und führt zu Bürokratie-Dschungel / Waldbesitzer empört über Folgen und Gefahren des EuGH-Urteils für die ordnungsgemäße Forstwirtschaft. PM Arbeitsgemeinschaft deutscher Waldbesitzerverbände e.V.: 10.03.2006.
- Ahmadiar, S., Schlüter, A. (2007): Das Rundholzverfahren des Kartellamts aus wettbewerbstheoretischer Sicht, Allgemeine Forst- und Jagdzeitung (AFJZ) 178, 220-225.
- Ammer, C., Püttmann, C. (2009): Waldbau, quo vadis? – Waldbewirtschaftung zwischen Funktionenorientierung und Multifunktionalität. Forstarchiv 80, S. 90-96.
- Ammer, C., Püttmann, K. (2009), Waldbau, quo vadis? Waldbewirtschaftung zwischen Funktionenorientierung und Multifunktionalität, Forstarchiv 80, 90-96.
- Ammer, U., Micksch, J., Plochmann, R. (1989). Naturschutz und Forstwirtschaft. Forstwissenschaftliches Centralblatt 108, 343–349.
- AN (2015): AK 3: Kartellverfahren, Allgemeine Forstzeitschrift (AFZ) 70, Heft 1, 19-20.
- Anderheiden, M. (2002): Gemeinwohlförderung durch die Bereitstellung kollektiver Güter, in: BRUGGER, W., KIRSTE, S., ANDERHEIDEN, M. (HRSG.) (2002): Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, S. 391-450.
- Anderheiden, M. (2006): Gemeinwohl in Republik und Union, Tübingen (Mohr Siebeck), 736 S.
- Anders, K. (2008): Allerlei Vielfalt: Was Biodiversität im Wald alles bedeuten kann. In: Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (2008) (Hrsg.) Biologische Vielfalt – Lebensversicherung des Waldes. Eberswalder Forstliche Schriftenreihe 36, S. 12-20.
- Arbeitskreis Forstliche Landespflege in der Arbeitsgemeinschaft Forsteinrichtung (Hrsg.) (1984): Biotop-Pflege im Wald. Ein Leitfaden für die forstliche Praxis. Greven.
- ARF Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH (2010): Bericht zur Überprüfung der Forstreform im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.
- Arnim, H. H. von (1977): Gemeinwohl und Gruppeninteressen: Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie, Frankfurt am Main (Metzner), 494 S.
- Arnim, H. H. von (1984): Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München (Vahlen), 536 S.
- Arnim, H. H. von (2004): Gemeinwohl im modernen Verfassungsstaat – Bundesrepublik Deutschland, in: ARNIM, H.H. & SOMMERMANN, K.-P. (2004): Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, S. 95-117, Berlin (Duncker & Humblot), 334 S.
- Arzberger, M., Gaggermeier, A., Suda, M. (2015): Der Wald: Ein Wohlfühlraum. Die

Wahrnehmung von Wald und Waldbewirtschaftung in der Bevölkerung – Folgerungen für die Kommunikation der forstlichen Akteure. LWF aktuell 107, 9-13.

- Baden-Württembergisches Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum (2002): Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum über eine Dienstanweisung für die Forsteinrichtung im öffentlichen Wald Baden-Württembergs vom 1. Januar 2002, Az. 55-8632.00. Mit: Dienstanweisung für die Forsteinrichtung im öffentlichen Wald Baden-Württembergs (FED 2000) einschließlich Anlagen. GABl. Baden-Württemberg 2001, S. 946-976.
- Baden-Württembergisches Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (1992): Naturnahe Waldwirtschaft. Heilbronn.
- Baden-Württembergisches Ministerium für ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (1993) Wald, Ökologie und Naturschutz. Leistungsbilanz und Ökologieprogramm der Landesforstverwaltung Baden-Württemberg. Heilbronn.
- Bauer, L. (1968). Die Naturschutzgebiete der Deutschen Demokratischen Republik nach Typen und Größenklassen. Archiv für Naturschutz und Landschaftsforschung 8, 241–247.
- Bauer, S. (2006): Rechtssicherheit bei der Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 17, 7-11
- Bayerische Staatsforsten AöR (Hrsg) (2016): Jahresbericht 2015, Bayerische Staatsforsten. Regensburg.
- Beadle, C., Duff, G., Richardson, A. (2009). Old forests, new management: The conservation and use of old-growth forests in the 21st century. Forest Ecology and Management 258, 339–340.
- Behrens, H. (2001): Die ersten Jahre - Naturschutz und Landschaftspflege in der SBZ/DDR von 1945 bis Anfang der 60er Jahre. In: Institut für Umweltgeschichte und Regionalentwicklung e.V. (Hrsg.): Naturschutz in den Neuen Bundesländern - Ein Rückblick. Berlin, 15-86.
- Benz, A., Koch, H.-J., Suck, A., Fizek, A. (2008): Verwaltungshandeln im Naturschutz. Herausforderungen und Folgen veränderter Rahmenbedingungen. Naturschutz und Biologische Vielfalt. Heft 66. Bundesamt für Naturschutz, Bonn.
- Beyer, G., Krüger, J. (2006): Ist die Nachhaltigkeit im Wald ein Auslaufmodell? Forst und Technik 8, S. 14-17.
- BMELV (2011): Waldstrategie 2020. Nachhaltige Waldbewirtschaftung – eine gesellschaftliche Chance und Herausforderung. BMELV, Bonn.
- BMU (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin.
- Bode, W., Heinrich, Ch. (1996): Das NABU Waldkonzept. NABU, Bonn.
- Bogumil, J., Ebinger, F. (2011): Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. In: Blanke, B., Nullmeier, F., Reichard, Ch., Wewer, G. (Hrsg.) Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. aktualisierte und ergänzte Auflage. VS, Wiesbaden. S. 45-52.
- Bollmann, K., Braunisch, V. (2013): Integration oder Segregation: der Spagat zwischen der Produktion von Rohstoffen und dem Schutz der Biodiversität in europäischen Wäldern. In: Kraus, D., Krumm, F. (Hrsg.). Integrative Ansätze als Chance für die Erhaltung der Artenvielfalt in Wäldern. European Forest Institute.
- Bölsing, S. (2001): Naturschutzbezogene Planungspolitik des Sektors Forstwirtschaft. Cuvillier Verlag, Göttingen.

- Bönker, C. (2010): Gemeindliche Bauleitplanung, in: Hoppe, W., Bönker, C., Grotefels, S. (Hrsg.) (2010): Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. München (C. H. Beck), S. 75-142
- Borchers, J. (2010): Segregation versus Multifunktionalität in der Forstwirtschaft. Forst und Holz 65, S. 44–49.
- Borrass, L., Winkel, G. (2017): Naturschutzziele im Landeswald auf Leitungsebene entwickeln. AFZ-Der Wald 11/2017, 32-33.
- Borrass, L., Kleinschmit, D., Winkel, G. (2017): The “German model” of integrative multi-functional forest management—Analysing the emergence and political evolution of a forest management concept. Forest Policy and Economics 77, S. 16-23.
- Brandenburgisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Brandenburg (Hrsg.) (1993): Landeswaldprogramm Land Brandenburg. Potsdam.
- Brandenburgisches Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (Hrsg.) (2011): Waldprogramm 2011 - Gemeinsames Handeln zum Schutz und Nutzen ländlicher Naturräume. Potsdam.
- Brandenburgisches Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung (Hrsg.) (2004): Waldbau-Richtlinie 2004. Grüner Ordner der Landesforstverwaltung Brandenburg. Potsdam. Online unter: http://forst.brandenburg.de/media_fast/4055/wbr2004.pdf (01.10.2015)
- Braun, D. (2000): Gemeinwohlorientierung im modernen Staat, in: Werle, R., Schimank, U. (2002): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt a. Main (Campus), S. 125-153
- Breuer, R. (1988): Gerichtliche Kontrolle der Technik, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 7, 104-115
- Brockmann, J., Sann, D. (2008): Waldgesetz für den Freistaat Sachsen, Stuttgart (Kohlhammer, Deutscher Gemeindeverlag), 188 S.
- Brugger, W. (2002): Gemeinwohl als Integrationskonzept von Rechtssicherheit, Legitimität und Zweckmäßigkeit, in: Brugger, W., Kirste, S., Anderheiden, M. (Hrsg.) (2002): Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, S. 17-40
- Brugger, W., Kirste, S., Anderheiden, M. (Hrsg.) (2002): Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, Baden-Baden (Nomos), 459 S.
- Bücking, W. (1997). Naturwald, Naturwaldreservate, Wildnis in Deutschland und Europa. Forst und Holz 52, 515–522.
- Bull, H. P., Mehde, V. (2015): Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., Heidelberg (C. F. Müller), 542 S.
- BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.. Hrsg., 2009): Deutschlands Forstwirtschaft auf dem Holzweg. BUND-Schwarzbuch Wald. URL: http://www.bund.net/themen_und_projekte/naturschutz/wald/schwarzbuch_wald/ letzter Zugriff am 05.10.2012.
- BUND Natur und Umweltschutz (BUND) (2011): BUND Thüringen kritisiert Forstreform – Gemeinwohl im Staatswald gefährdet.
- BUND Natur und Umweltschutz (BUND) (2016): BUND-Waldreport 2016, Schatten und Licht – 20 Fallbeispiele.
- BUND Naturschutz Bayern (2013): Anforderungen an den Bürgerwald im 21. Jahrhundert, Pressemitteilung und Hintergrundinformation vom 10. Juni 2013

- BUND Naturschutz Bayern (n.d.): Volksbegehren Aus Liebe zum Wald, Begründung und Kernpunkte
- Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2009): Naturbewusstsein – Bevölkerungsumfrage zu Natur und biologischer Vielfalt. Bonn-Bad Godesberg.
- Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Verbraucherschutz (BMLEV) (2010): Waldstrategie 2020. Nachhaltige Waldbewirtschaftung – eine gesellschaftliche Chance und Herausforderung, Bonn.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, 2007.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2013): Gemeinsam für die biologische Vielfalt, Rechenschaftsbericht 2013 zur Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2010): Indikatorenbericht 2010 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und Bundesamt für Naturschutz (BFN) (Hrsg.) (2010): Naturbewusstsein 2009, Bevölkerungsumfrage zu Natur und biologischer Vielfalt. Berlin und Bonn.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2014): Indikatorenbericht 2014 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin.
- Bürger, K., Dröschmeister, R. (2001): Naturschutzorientierte Umweltbeobachtung in Deutschland: ein Überblick. *Natur und Landschaft* 76 (2), 49–57.
- Bürger-Arndt, R., Ohse, B., Meyer, K., Höltermann, A. (2012): Ökosystemdienstleistungen von Wäldern, Workshopbericht. BfN-Skripten, Bd. 320. Bonn-Bad Godesberg.
- Burschel, P., Weber, M. (2001): Wald – Forstwirtschaft – Holzindustrie: zentrale Größen der Klimapolitik, *Forstarchiv* 72, S. 75-82
- Callies, C., Ruffert, M. (2016): EUV/AEUV, Kommentar, 5. Aufl. München (C. H. Beck), 3140 S.
- Canaris, C.W., Larenz, K. (2014): Methodenlehre der Rechtswissenschaft, Studienausgabe, 4. Aufl., Berlin (Springer), 325 S.
- Capellmann, L., Pistorius, T., Volz, K.-R. (2010): Buchenwälder im Spannungsfeld zwischen Forstwirtschaft und Naturschutz – Der Diskurs um die waldbezogenen Ziele der „Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU)* 33, 193-216
- Council of the European Union (2014): New EU Forest Strategy: conclusions adopted by the Council, 19. 5. 2014, 9944/14
- Delbrück, K. (1992): Die Umweltpflichtigkeit der öffentlichen Hand, Heidelberg (V. Decker), 220 S.
- Depenheuer, O., Mohring, B. (2010): *Waldeigentum*, Berlin, Heidelberg (Springer), 411 S.
- Deutscher Bundestag (2010): Entschließung des Deutschen Bundestages vom 6. Oktober 2010, BT-Drucks. 17/3199
- Dieter, M., Elsasser, P., Küppers, J.-G., Seintsch, B. (2008): Rahmenbedingungen und Grundlagen für eine Strategie zur Integration von Naturschutzanforderungen in die Forstwirtschaft, Arbeitsbericht des Instituts für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft 2008/2, Hamburg (Johann Heinrich von Thünen-Institut), Online, 31 S.

- Dietz, P. (1993): Zukunft der deutschen Forstwirtschaft in einem Europa ohne Grenzen, Der Deutsche Forstwirtschaftsrat 1992-1995, S. 102-107
- Dipper, H. J., Ott, W., Schlosser, H., Schölch, H.-W., Schumacher, W. H. (Loseblattausgabe, Stand 2017): Landeswaldgesetz für Baden-Württemberg, Stuttgart (Kohlhammer), 321 S.
- Dobler, G., Suda, M., Hölscher, F. (2014): Die Greenpeace-Kampagne im Spessart, Allgemeine Forstzeitschrift 69, Heft 2, S. 23-27
- Doeringhaus, A., Dröschmeister, R., Fritsche, B. (2010): Naturschutz-Monitoring in Deutschland. Stand und Perspektiven. Naturschutz und Biologische Vielfalt 83, 274. Bonn-Bad Godesberg.
- Dreier, H. (2013): Grundgesetz, Band I, 3. Aufl. I, Tübingen (Mohr Siebeck), 1937 S.
- Dröschmeister, R., Benzler, A., Doeringhaus, A., Berhorn, F., Eichen, C., Fritsche, B., Graef, F., Neukirchen, M., Sukopp, U., Weddeling, K., Züghart, W. (2006): Naturschutzmonitoring: Potenziale und Perspektiven. Natur und Landschaft 81 (12), 578-584.
- Duden (2015): www.duden.de/suchen/dudenonline (zuletzt abgerufen am 16.01.2015).
- Duhr, M. (2015): Forsteinrichtung im Landeswald als Führungsinstrument, Allgemeine Forstzeitschrift (AFZ), 70, Heft 3, 19-23
- Durner, W. (2005): Konflikte räumlicher Planungen, Tübingen (Mohr Siebeck), 616 S.
- Ebersbach, H. (1981): Forstrecht, in: Götz, V., Kroeschel, K., Winkler, W. (1981) (Hrsg.): Handwörterbuch des Agrarrechts, Band 1, Sp. 661-668, Berlin (E. Schmidt Verlag), 1042 Sp.
- Ebersbach, H. (1986): Forstrecht, in: Kimminich, O., Lersner, H. von, Storm, P.-C. (Hrsg.) (1886): Handbuch des Umweltrechts, Band 1, Sp. 578-587, Berlin (E. Schmidt Verlag), 1042 Sp.
- Ebersbach, H. (1994): Forstrecht, in: Kimminich, O., Lersner, H. von, Storm, P.-C. (Hrsg.) (1994): Handbuch des Umweltrechts, Band 1, 2. Aufl. , Sp. 758-771, Berlin (E. Schmidt Verlag), 1412 Sp.
- Ehlers, D.; Pünder, H. (Hrsg.) (2015): Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. Berlin (de Gruyter), 1100 S.
- Ekardt, F. (2006): Braucht die liberale Demokratie den Begriff Gemeinwohl?, in: Memmler, M., Ruppert, C. (2006): Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft, München (Oekon Verlag), S. 85-104
- Endres, E. (2006): Das Spannungsverhältnis zwischen Forst- und Naturschutzrecht unter besonderer Berücksichtigung der Erstaufforstung, Dissertation Universität Würzburg, 245 S.
- Endres, E. (2014): Bundeswaldgesetz. Kommentar, Berlin (E. Schmidt Verlag), 608 S.
- Engel, F., Meyer, P., Bauhus, J., Gärtner, S., Reif, A., Schmidt, M., Schultze, J., Wildmann, S., Spellmann, H. (2016): Wald mit natürlicher Entwicklung – Ist das 5-%-Ziel erreicht? AFZ-DerWald 9, 46-48
- Engel, F., Wildmann, S., Meyer, P. (2012): Biodiversität im Wald braucht Planung: Was schützen wir und wie? Locomer Protokolle 54/11, 119-136.
- Enssle, J. (2010): Das NRW-Bürgerwald-Konzept und die Umsetzung der NBS im öffentlichen Wald, in: Höltermann, A., Winkel, G. (Bearb.) (2010): Dialogforum

- Öffentlicher Wald und Nationale Biodiversitätsstrategie, Vilm, 19-21. Mail 2010, Bonn (Bundesamt für Naturschutz), S. 62-64
- Erb, W. (2006): Gemeinwohl aus Sicht eines Staatsforstbetriebs, in: Memmler, M., Ruppert, C. (2006): Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft, München (Oekon Verlag), S. 191-198
- Erb, W. (2010): Der Beitrag des öffentlichen Waldes in Baden-Württemberg zur Umsetzung der NBS, in: Höltermann, A., Winkel, G. (Bearb.) (2010): Dialogforum Öffentlicher Wald und Nationale Biodiversitätsstrategie, Vilm, 19-21. Mail 2010, Bonn (Bundesamt für Naturschutz), S. 66-70
- Erb, W. (2011): Der Beitrag von Wald im Eigentum der Länder zur Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie: Beispiel Baden-Württemberg. Natur und Landschaft 86, 6. S. 250-255.
- Ernst, W., Zinkahn, W., Bielenberg, W., fortgeführt von Krautzberger, M. (Loseblattausgabe, Stand 2017), Baugesetzbuch – Kommentar, München (C. H. Beck)
- Eser, U. & Potthast, T. (1999): Naturschutzethik: Eine Einführung in die Praxis. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 95 S.
- EU-Kommission (2004): Bericht der Kommission über die Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, KOM(2003) 845 endgültig, 5.1.2004. Brüssel.
- EU-Kommission (Europäische Kommission) (2011a): Beschluss v. 20. 12. 2011 über die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 AEUV auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, ABl. 2012 Nr. L 7, S. 3 (DAWI-Beschluss)
- EU-Kommission (Europäische Kommission) (2011b): Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, ABl. 2012 Nr. C 8, S. 15 (Beihilferahmen)
- EU-Kommission (Europäische Kommission) (2011c): Mitteilung über die Anwendung der Beihilfenvorschriften auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, ABl. 2012 Nr. C 8, S. 4 (DAWI-Mitteilung)
- EU-Kommission (Europäische Kommission) (2011d): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Lebensversicherung und Naturkapital: eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020, KOM (2011), 244 endg.
- EU-Kommission (Europäische Kommission) (2013): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine neue EU-Forststrategie: für Wälder und den forstbasierten Sektor, KOM (2013) 659 endg.
- Fabricius, L. (1926). Forstwirtschaft und Naturschutz. In: Bericht über den ersten deutschen Naturschutztag. Beiträge zur Naturdenkmalpflege / Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen, 480–492. Forest Europe Liaison Unit Oslo (2011): State of Europe's Forests 2011. Status and Trends in Sustainable Forest Management in Europe. Oslo.
- Feuring, C. (2010): Der Beitrag der Bundesforsten zur Umsetzung der Nationalen

- Biodiversitätsstrategie, in: Höltermann, A., Winkel, G. (Bearb.) (2010): Dialogforum Öffentlicher Wald und Nationale Biodiversitätsstrategie, Vilm, 19-21. Mail 2010, Bonn (Bundesamt für Naturschutz), S. 75-82
- Fischbach-Einhoff, J. (2005): Die politische Positionierung der Forstverwaltungen in Deutschland. Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik. 332 S.
- Fischer-Hüftle, P. (1994): Rechtsfragen der Erstaufforstung im Verhältnis zum Naturschutzrecht, Natur und Recht (NuR) 16, 68-72
- ForstBW (2015A) (Hrsg.): Gesamtkonzeption Waldnaturschutz ForstBW. Stuttgart.
- ForstBW (2015a): Sustainability Balanced Scorecard. Online unter: http://www.forstbw.de/fileadmin/forstbw_infothek/forstbw_info/SBSC_ForstBW_Stand_2014_web.pdf (zuletzt abgerufen am 10.11.2016)
- ForstBW (2015B): "25 Jahre nach Orkan Wiebke sind gemischte und naturnahe Wälder ein normaler Anblick im Land" - so Forstminister Alexander Bonde. Pressemitteilung. Verfügbar unter: http://www.forstbw.de/hot-news/single-view.html?tx_ttnews%5bt_news%5d=415&cHash=eb29027b74d7d29d64ac613573a5cf50.
- ForstBW (2016): Website-Information: Organisation der Forstverwaltung. http://www.forstbw.de/fileadmin/forstbw_pdf/20160720ForstBW_Organigramm.pdf (Zugriff am 02.11.2016).
- ForstBW (Hrsg.) (2015b): Gesamtkonzeption Waldnaturschutz ForstBW. Stuttgart.
- Franz, T. (2010): Forstverwaltungssysteme, Remagen (Verlag Kessel), 699 S.
- Franz, T. (2010): Staatliche Forstverwaltung im Wandel. Forst und Holz 66, S. 16-18.
- Franz, T. (2014): Forstrecht, 3. Aufl., Remagen (Verlag Kessel), 554 S.
- Frenz, H.-J., Müggenborg, H.-J. (Hrsg.) (2016): Bundesnaturschutzgesetz, 2. Aufl., Berlin (E. Schmidt Verlag), 1392 S.
- Frohn, H.-W. (2013): "Wider die Majorität" - Naturschutz, die Anfänge des verstärkten Tourismus am Drachenfels und das Verhältnis des Naturschutzes zur modernen Massenkultur 1880 bis 1970. In: Frohn, H.-W. und Scheuer, W. (Hrsg. 2013): Mensch - Kultur - Natur, Band 1, 73-90.
- Frohn, H.-W., and Schmoll, F. (2006). Amtlicher Naturschutz - Von der Errichtung der "Staatlichen Stelle für Naturdenkmalpflege" bis zur "ökologischen Wende" in den 1970er-Jahren. Natur und Landschaft 81, 2-7.
- Funke, F. (2008): Stand der Umsetzung der Kartellbeschwerden, Allgemeine Forstzeitschrift (AFZ) 63, 8-9
- Gadinger, F., Jarzebski, S., Yildiz, T. (2014) (Hrsg.). Politische Narrative. Konzepte - Analysen - Forschungspraxis. Springer VS, Wiesbaden.
- Gadow, K. von (2005): Forsteinrichtung: Analyse und Entwurf der Waldentwicklung Universitätsverlag Göttingen, Göttingen.
- Gas, T. (2012): Gemeinwohl und Individualfreiheit im materiellen Recht und Völkerrecht, Hamburg (Maximilian-Verlag), 608 S.
- Gassner, E. (2013): Die Umweltpflicht nach Art. 20a GG als Pflicht zur Maßstababildung, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 128, 547-551
- Gassner, E., Bendomir-Kahlo, G., Schmidt-Räntsch, A., Schmidt-Räntsch, J. (2003): Bundesnaturschutzgesetz, 2. Aufl., München (C. H. Beck), 1299 S.

- Gassner, E., Heugel, M. (2010): Das neue Naturschutzrecht, München (C. H. Beck), 212 S.
- Geburek, Th., Mllasowszky, N., Frank, G., Konrad, H., Schadauer, K. (2010): The Austrian Forest Biodiversity Index: All in one. *Ecological Indicators* 10 (2010), 753-761.
- Gellermann, M. (2007): Die „Kleine Novelle“ des Bundesnaturschutzgesetzes, *Natur und Recht (NuR)* 29, 783-789
- Giesen, K. (1992): Ordnungspolitik für die Forstwirtschaft, *Holz-Zentralblatt (Holz-ZBl.)* 118, 919 und 923
- Giessen, L., Hubo, C., Krott, M., Kaufer, R. (2013): Steuerungspotentiale von Zielen und Instrumenten des Politiksektors Forstwirtschaft und deren möglicher Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU)* 36, 261-291
- Gliner, J.A., Vaske, J.J., Morgan, G.A. (2001): Null hypothesis significance testing: Effect size matters. *Hum. Dimens. Wildl.* 6, 291–301.
- Glück, P. (1987). Das Wertsystem der Forstleute. *Centralblatt Für Das Gesamte Forstwesen* 104 (1), 44–51.
- Gofen, A. (2014) Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence. *J. Public Adm. Res. Theory* 24, 473–493.
- Götz, V., Kroeschel, K., Winkler, W. (Hrsg.) (1981): Handwörterbuch des Agrarrechts, Band 1, Berlin (E. Schmidt Verlag), 1002 Sp.
- Greger, O. (2015): Douglasien im Spannungsfeld von Forstwirtschaft und Naturschutz, *Allgemeine Forstzeitschrift* 70 (2015), Heft 9, S. 35-39
- Grüner, J. (2011): Die Einschränkung der planerischen Gestaltungsfreiheit durch Optimierungsgebote und Abwägungsdirektiven, *Umwelt- und Planungsrecht (UPR)* 29, 50- 56
- Häberle, P. (1970): Öffentliches Interesse als juristisches Problem, Bad Homburg (Athenäum), 764 S.
- Häberle, P. (2006): Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 2. Aufl. mit Nachtrag, Berlin (Berliner Wissenschaftsverlag), 791 S.
- Hajer, M. (1995): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernisation and the Policy Process*, Oxford (Clarendon Press), 344 S.
- Hajer, M. (1995): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford University Press, Oxford.
- Hajer, M. (2004): Argumentative Diskursanalyse: Auf der Suche nach Koalitionen, Praktiken und Bedeutung, in: Keller, R., Hirselang, A., Schneider, W., Viehöver, W. (Hrsg.) (2004): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band 2: Forschungspraxis*, Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften).
- Hajer, M. (2005): Coalitions, Meanings and Practices in Environmental Politics: From Acid Rain to BSE. In: Howarth, D., Torfin, J. (Hrsg.): *Discourse Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*. Palgrave Macmillan: Basingstoke. S. 297–315.
- Härtel, I. (2010): Eigentumsgarantie und Waldrecht, in: Depenheuer, O., Möhring, B. (Hrsg.) (2010): *Waldeigentum, § 10*, S. 178-196, Berlin/Heidelberg (Springer)
- Häusler, A., Scherer-Lorenzen, M. (2002): Nachhaltige Forstwirtschaft in Deutschland im Spiegel des ganzheitlichen Ansatzes der Biodiversitätskonvention. Bundesamt für Naturschutz Skripten 62.

- Heidt, E., Plachter, H. (1996): Bewerten im Naturschutz: Probleme und Wege zu einer Lösung, Beiträge der Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg, Band 23, S. 193-252
- Heinichen, C., Schiewind, O. (2014): Forstwirtschaftskooperationen im Lichte des Kartellrechts, Agrar- und Umweltrecht (AUR) 44, 1-6
- Hessen-Forst (2011): Naturschutzleitlinie für den hessischen Staatswald. Verfügbar unter: https://www.hessen-forst.de/uploads/naturschutz/nll_11_internet_neu2.pdf.
- Hessen-Forst (Hrsg.) (2016): Nachhaltigkeitsbericht für 2015, Landesbetrieb Hessen-Forst. Kassel.
- Hessisches Ministerium für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (1983): Wirtschaftsgrundsätze 1983, Grundsätze für die Bewirtschaftung der Hessischen Staatsforsten. Wiesbaden.
- Hessisches Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (1993): Richtlinien für die Bewirtschaftung des Staatswaldes, RiBeS 1993. Wiesbaden.
- Hessisches Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (Hrsg.) (1988): Wald und Naturschutz, Grundsätze und Leitlinien. Wiesbaden.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2012): Richtlinie für die Bewirtschaftung des Hessischen Staatswaldes, RiBeS 2012. Wiesbaden. Online unter: <http://www.hessen-forst.de/uploads/ueberuns/riliribes.pdf> (zuletzt abgerufen am 13.04.2015)
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2002a): Richtlinien für die Bewirtschaftung des Hessischen Staatswaldes, RiBeS 2002. Wiesbaden.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2002b): Hessische Anweisung für Forsteinrichtungsarbeiten (HAFEA). Staatsanzeiger für das Land Hessen 2002, Nr. 39, S. 3680-3729.
- Heyder (1986): Waldbau im Wandel. J. D. Sauerländer's Verlag, Frankfurt a. M.
- Hill, H. (2003): Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform. J. Public Adm. Res. Theory 13, 265–282.
- Hill, M., Hupe, P. (2005): Implementing public policy : governance in theory and in practice, 1. publ. ed, Sage politics texts. Sage, London [u.a.].
- HMUELV (Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (2012): Richtlinie für die Bewirtschaftung des Hessischen Staatswaldes. Verfügbar unter: <https://www.hessen-forst.de/uploads/ueberuns/riliribes.pdf>.
- Hofmann, F., Kill, J., Meder, R., Plachter, H., Volz, K.-R. (2000). Waldnutzung in Deutschland - Bestandsaufnahme, Handlungsbedarf und Maßnahmen zur Umsetzung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung. Materialien zur Umweltforschung herausgegeben vom Sachverständigenrat für Umweltfragen, Karlsruhe, 309 S
- Hofmann, H. (2002): Verfassungsrechtliche Annäherungen an den Begriff des Gemeinwohls, in: Münkler, H., Fischer, K. (Hrsg.) (2002a): Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht: Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, S. 27-43
- Höltermann, A. (2010): Einführungsvortrag: Die nationale Strategie zur biologischen

- Vielfalt: Struktur und Umsetzungsprozess, in: Höltermann, A., Winkel, G. (Bearb.) (2010): Dialogforum Öffentlicher Wald und Nationale Biodiversitätsstrategie, Bundesamt für Naturschutz, S. 10-12
- Höltermann, A., Winkel, G. (Bearb.) (2010): Dialogforum Öffentlicher Wald und Nationale Biodiversitätsstrategie, Vilm, 19.-21. Mai 2010, Bonn (Bundesamt für Naturschutz), S. 15-24
- Hölzl, R. (2010). Historicizing Sustainability: German Scientific Forestry in the Eighteenth and Nineteenth Centuries. *Science as Culture* 19(4), 431–460.
- Holz-Zentralblatt (2012a): Greenpeace streitet sich auch mit Hessen-Forst. Holz-Zentralblatt 13/2012 vom 30.03.2012.
- Holz-Zentralblatt (2012b): Niedersachsen: Greenpeace klagt gegen Landesforsten. Holz-Zentralblatt 29/2012 vom 20.07.2012.
- Hoppe, W. (2010): Das Abwägungsgebot, in: Hoppe, W., Bönker, C., Grotefels, S. (Hrsg.) (2010): Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. München (C. H. Beck), S. 166-224
- Hoppe, W., Bönker, C., Grotefels, S. (Hrsg.) (2010): Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. München (C. H. Beck), 599 S.
- Huber-Stentrup, E. (1991): Forstwirtschaft – Schutz- vor Nutzfunktion?, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 10, 1149-1150
- Hundeshagen, J. Ch. (1826): Die Forstabschätzung auf neuen wissenschaftlichen Grundlagen. Nebst einer Charakteristik und Vergleichung aller bisher bestandenen Forsttaxations-Methoden. Laupp, Tübingen.
- Immenga, U., Mestmäcker, E. J. (Hrsg.) (2012): Wettbewerbsrecht, Band 1 EU/Teil 1, Kommentar zum Europäischen Kartellrecht, 5. Aufl. München (C. H. Beck), 1610 S.
- Immenga, U., Mestmäcker, E. J. (Hrsg.) (2016): Wettbewerbsrecht, Band 3. Beihilfen/Sonderbereiche, 5. Aufl. München (C. H. Beck), 1003 S.
- Isensee, J. (2006): Gemeinwohl, in: Isensee, J., Kirchhof, P. (Hrsg.) (2006): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, 3. Auflage, § 71, S. 3-79, Heidelberg (C. F. Müller), 1374 S.
- Isensee, J. (2006): Staatsaufgaben, in: Isensee, J., Kirchhof, P. (Hrsg.) (2006): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, 3. Auflage, § 73, S. 117-160, Heidelberg (C. F. Müller), 1333 S.
- Isensee, J. (2008), Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee, J., Kirchhof, P. (Hrsg.) (2008): Handbuch des Staatsrechts, Band VI, § 126, S. 3-198, Heidelberg (C. F. Müller), 1392 S.
- Jacobs, H. (2010): Der BDF zur Rolle des öffentlichen Waldes bei der Umsetzung der Biodiversitätsstrategie, in: Höltermann, A., Winkel, G. (Bearb.) (2010): Dialogforum Öffentlicher Wald und Nationale Biodiversitätsstrategie, Vilm, 19-21. Mai 2010, Bonn (Bundesamt für Naturschutz), S. 43-45
- Jellinek, H. (1981): Veröffentlichung von verwaltungsinternen Richtlinien, *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 34, 2235
- Jeromin, C. M. (2010): Naturschutz versus Eigentumsfreiheit. Zur Regelung der Ausgleichs- und Entschädigungsansprüche im BNatSchG 2010, *Natur und Recht (NuR)* 32, 301-308
- Jessel, B., Röhling, M., Kluttig, H. (2009): Welchen Wald braucht der Naturschutz? - Schutz und Nutzung gemeinsam voranbringen. *Landbauforschung - vTI Agriculture and*

- Forestry Research Sonderheft 327. S. 53-63.
- John, R. (2007): Die Privatisierungsdebatte um den Landeswald Schleswig-Holstein 2006 – eine Diskursanalyse, Diplomarbeit Universität Freiburg, Institut für Forstökonomie, Arbeitsbericht 46-2007, Online, 167 S.
- Jung, H. (2010): Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 12., aktualisierte Auflage. Oldenbourg Verlag, München, Wien.
- Kahl, W., Waldhoff, C., Walter, C. (Hrsg.) (Loseblattausgabe, Stand 2016): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg (C. F. Müller), 26334 S.
- Kaplan, T. ((1993) 2002): Reading Policy Narratives: Beginnings, Middles, and Ends. In: Fischer, F.; Forester, J. (Hrsg.). The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. S. 167-185. Taylor and Francis, London.
- Kapos, V.; Balmford, A.; Aveling, R.; Bubb, P.; Carey, P.; Entwistle, A.; Hopkins, J.; Mulliken, T.; Safford, R.; Stattersfield, A.; Walpole, M.; Manica, A. (2008): Calibrating conservation: new tools for measuring success. Conservation Letters 1 (4), 155-164.
- Keding, W., Hennig, G. (Loseblattausgabe, Stand 2017): Niedersächsisches Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung, Wiesbaden (Kommunal- und Schulverlag)
- Keller, R. (2004): Sozialwissenschaftliche Diskursforschung – Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen, 2. Aufl. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften).
- Kenntner, C. (2016) Organisationskultur bei ForstBW. AFZ Wald 34–37.
- Kerkmann, J. (Hrsg.) (2010): Naturschutzrecht in der Praxis, 2. Aufl., Berlin (Lexxion), 833 S.
- Ketteler, G. (1983): Veröffentlichungspflicht und Anspruch auf Bekanntgabe von Verwaltungsvorschriften, Verwaltungsrundschau (VR) 29, 174-180.
- Kiefer, W. (2007): Rechtsstaatliche Pflicht zur Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften, Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht (LKRZ) 1, 212-216
- Kindler, E. (2015): Analyse zur erweiterten Nachhaltigkeitsberichterstattung deutscher Länderforstbetriebe. Landbauforsch 65, 131–144.
- Klein, H., AK Wald (1995): Wald für die Zukunft. BUND-Positionen, 30. Bonn.
- Kleinhüchelkotten, S., Neitzke, H.-P., Wippermann, C. (2009): Einstellungen der Deutschen zu Wald und Forstwirtschaft. Forst und Holz 64. Jg., 12-19.
- Kloepfer, M. (1996): Umweltschutz als Verfassungsrecht, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 111, S. 77-80
- Kloepfer, M. (2016): Umweltrecht, 4. Aufl., München (C. H. Beck), 1984 S.
- Klose, F. (1981): Forstverwaltung in: GÖTZ, V., KROESCHEL, K., WINKLER, W.(HRSG.) (1981): Handwörterbuch des Agrarrechts, Band 1, Sp. 679-682
- Klose, F., Orf, S. (1998): Forstrecht. Kommentar zum Waldrecht des Bundes und der Länder, 2. Aufl., Münster/Köln (Aschendorff/Otto Schmidt-Verlag), 746 S.
- Koch, A. (Loseblattausgabe, Stand 2016): Waldgesetz des Landes Brandenburg Wiesbaden (Kommunal- und Schulverlag), 532 S.
- Kroiher, F., Bolte, A. (2015): Naturschutz und Biodiversität im Spiegel der BWI 2012. AFZ-DerWald, 70 (21), 23-27.

- Krott, M. (1996): Forstpolitische Selbststeuerung als Herausforderung für Wissenschaft und Praxis. Forstwissenschaftliches Centralblatt 115, S. 97-107. DOI:10.1007/BF02738589
- Krott, M. (2001): Politikfeldanalyse Forstwirtschaft. Eine Einführung für Studium und Praxis. Parey, Berlin.
- Krott, M. (2001): Politikfeldanalyse Forstwirtschaft. Parey, Berlin.
- Krott, M. (2003): Politikfeldanalyse Forstwirtschaft, Stuttgart (Eugen Ulmer Verlag), 245 S.
- Krug, A., Höltermann, A. (2013): Integrativer Naturschutz im Wald – Beitrag zur Weiterentwicklung der Multifunktionalität, Arbeitsgemeinschaft naturgemäße Waldwirtschaft. Dokumentationen, Oktober 2013, Bonn (Bundesamt für Naturschutz)
- Krug, A., Höltermann, A., Klein, M. (2006). Hundert Jahre Naturschutz und Landnutzung - zwischen Konfrontation, Ideologie und neuen Allianzen. Natur und Landschaft 81, 27–31.
- Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) (1992): Lübecker Grundsätze des Naturschutzes (Grundsatzpapier), LANA-Schriftenreihe Band 3, Kiel (Minister für Umwelt und Naturschutz Schleswig Holstein), 93 S.
- Landesbetrieb Forst Brandenburg (2012): Betriebsanweisung zur Forsteinrichtung des Landeswaldes im Land Brandenburg. Betriebsanweisung 13/2011 i. d. F.: BA FE Bbg. 2012-10-04. Potsdam. Online unter: http://forst.brandenburg.de/media_fast/4055/BAFE.pdf (zuletzt abgerufen am 21.09.2015)
- Landesbetrieb Forst Brandenburg (2016): Naturschutz im Wald. Zuletzt aufgerufen am 10.10.2016 unter: <http://forst.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.235498.de>
- Landesbetrieb Forst Brandenburg (Hrsg.) (2015): Geschäftsbericht 2014, Landesbetrieb Forst Brandenburg. Potsdam.
- Landesbetrieb Hessen-Forst (Hrsg.) (2008): Waldbaufibel Hessen-Forst, Grundsätze und Leitlinien zur naturnahen Wirtschaftsweise im hessischen Staatswald. Kassel.
- Landesbetrieb Hessen-Forst (Hrsg.) (2011): Naturschutzleitlinie für den Hessischen Staatswald. Kassel.
- Landesforst Mecklenburg-Vorpommern AöR (Hrsg.) (2014): Geschäftsbericht für die Jahre 2012 und 2013, Landesforst Mecklenburg-Vorpommern. Malchin.
- Landesforstbetrieb Sachsen-Anhalt (2016): Website-Information: Forstbetriebe. <http://www.landesforstbetrieb.de/der-landesforstbetrieb/forstbetriebe/> (Zugriff am 02.11.2016).
- Landesforsten Rheinland-Pfalz (2016). Website-Information: Unsere Strukturen. <http://www.wald-rlp.de/ueber-uns/unsere-strukturen.html> (Zugriff am 02.11.2016).
- Landmann / Rohmer (Loseblattausgabe, Stand 2016): Umweltrecht, Band 1, München (C. H. Beck)
- Larenz, K. (1991): Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York (Springer), 507 S.
- Leibundgut, H. (1986): Ziele und Wege der naturnahen Waldwirtschaft. Schweizerische Zeitschrift des Forstwesens 137, 24-25.
- Leisner, W. (1991): Forstwirtschaft – Ökologie und Ökonomie, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 10, S. 40-42
- Leonhardt, J. (2006): Gemeinwohl als Verpflichtung für den Staatsbetrieb, in: Memmler, M., Ruppert, C. (2006): Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem

- unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft, München (Oekon Verlag), S. 199-204
- Lin, A.C. (2002): *Reform in the Making: The Implementation of Social Policy in Prison*. Princeton University Press.
- Lipsky, M. (1980): *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, New York.
- Loboda, S. (1996): Pfeil-Preis 1996 verliehen. *AFZ* 51 (17), 969-970.
- Loewenheim, U., Messen, K. M., Riesenkampff, A., Kersting, C., Meyer-Lindemann, H. J. (2016): *Kartellrecht. Kommentar*, 3. Auflage, München (C. H. Beck), 2922 S.
- Luthardt, M. (2006): *Waldnaturschutz in Brandenburg - Stand und aktuelle Entwicklungen*. In: Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg; Landesforstanstalt Eberswalde (Hrsg.): *Naturschutz in den Wäldern Brandenburgs Beiträge der Naturschutztagung vom 2. November 2006 in Eberswalde*. Eberswalder Forstliche Schriftenreihe Band XXVIII. S. 23-30.
- Lütkes, S., Ewer, W. (Hrsg.) (2011): *Bundesnaturschutzgesetz*, München (C. H. Beck), 651 S.
- Magg, N., Winter, M.-B., Hoschek, M., Michiels, H.-G., Braunisch, V. (2016): *Artenförderung im Staatswald von Baden-Württemberg - Das Waldzielartenkonzept von ForstBW*. *AFZ-DerWald* 6, S. 23-26.
- Maier, C., Winkel, G. (2017). *Umsetzung von integrativem Naturschutz auf operativer Ebene*. *AFZ-Der Wald* 11/2017, S. 35-37.
- Mangoldt, H. von, Klein, F., Starck, C. (2010): *Grundgesetz, Band I, 6. Aufl. Band I*, München (Vahlen)
- Marquardt, E., Dauber, J., Doeringhaus, A., Dröschmeister, R., frommer, J., Frommholt, K.-H., Gemeinholzer, B., Henle, K., Hillebrand, H., Kleinschmit, B., Klotz, S., Kraft, D., Premke-Kraus, M., Römbke, J., Vohland, K., Wägele, W. (2013): *Biodiversitätsmonitoring in Deutschland: Herausforderungen für Politik, Forschung und Umsetzung*. *Natur und Landschaft* 88, 337–341.
- Maunz, T., Dürig, G. (Loseblattausgabe, Stand 2015): *Grundgesetz. Kommentar*, München (C. H. Beck) , 13932 S.
- May, P.J., Winter, S.C. (2007): *Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation*. *J. Public Adm. Res. Theory* 19, 453–476.
- Mayring, P. (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse, Grundlage und Techniken*, 12., überarbeitete Auflage. Beltz, Weinheim.
- MCPFE (Hrsg.) (2003): *State of Europe's Forest 2003 - The MCPFE Report on Sustainable Forst Management in Europe*. Wien. Online verfügbar unter: http://www.foresteurope.org/documentos/forests_2003.pdf (zuletzt abgerufen am 06.12.2016)
- Memmler, M. (2006): *Forstpolitische Regelungsverfahren zur Gemeinwohlbestimmung und -sicherung*, in: Memmler, M., Ruppert, C. (2006): *Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft*, München (Oekon Verlag), S. 171- 189
- Memmler, M., Ruppert, C. (2006): *Gemeinwohl im forstlichen Diskurs: Konfliktlinien und Perspektiven*, in: Memmler, M., Ruppert, C. (Hrsg.) (2006): *Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft*, München (Oekon Verlag), S. 233-252

- Memmler, M., Ruppert, C. (Hrsg.) (2006): Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leibegriff für die Waldwirtschaft, München (Oekon-Verlag), 284 S.
- Memmler, M., Schraml, U. (2008): Akteurslandkarte. Bericht über die Analyse relevanter Akteure der Waldpolitik in Deutschland. Verfügbar unter: http://www.ioew.net/downloads/downloaddateien/Waldzukuenfte_Akteurslandkarte.pdf.
- Meyer, P. (2013): Forstwirtschaft und Naturschutz – Konfliktpotenzial und Synergien am Beispiel von Natura 2000. Naturschutz und Biologische Vielfalt 131, 177-197.
- Meyer, P. (2013): Forstwirtschaft und Naturschutz – Konfliktpotential und Synergien am Beispiel von Natura 2000. Naturschutz und Biologische Vielfalt, „Natura 2000 im Wald – Lebensraumtypen, Erhaltungszustand, Management, 131, 177-197.
- Meyer, P., Demant, L., Prinz, J. (2016): Landnutzung und biologische Vielfalt in Deutschland – Welchen Beitrag zur Nachhaltigkeit können Großschutzgebiete leisten? Raumforschung und Raumordnung, 74, 495–508.
- Meyer, P., Schmidt, M. (2008): Aspekte der Biodiversität von Buchenwäldern - Konsequenzen für eine naturnahe Bewirtschaftung. Beiträge der Nordwestdeutschen Forstlichen Versuchsanstalt 3, S. 159-192.
- Meyer, P., Schmidt, M.; Spellmann, H. (2009): Waldnaturschutzkonzept auf landschaftsökologischer Grundlage. Die „Hotspots-Strategie“. AFZ-Der Wald 15, S. 822-824.
- Meyers, M., Vorsanger, S. (2003): Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy., in: Peters, B.G. [Hrsg], Handbook of Public Administration. SAGE, Los Angeles, pp. 245–256.
- MIL (Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg) (2011): Waldprogramm 2011 - Gemeinsames Handeln zum Schutz ländlicher Naturräume. Potsdam. S.44.
- Ministerium für Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft (Hrsg.) (1985): Verfügung über die Grundsätze für die Bewirtschaftung der Wälder der Deutschen Demokratischen Republik. Anlage: Grundsätze für die Bewirtschaftung der Wälder der Deutschen Demokratischen Republik. Berlin.
- Mitra, A., Lankford, S. (1999): Research Methods in Park, Recreation, and Leisure Services. Sagamore Pub.
- MLR (Ministerium für Ländliche Räume Baden-Württemberg) (1993): Wald, Ökologie und Naturschutz. MLR, Stuttgart.
- MLUR (2004): Waldbau-Richtlinie 2004 „Grüner Ordner“ der Landesforstverwaltung Brandenburg. Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, Potsdam.
- Möckel, S., Köck, W. (2015): Naturschutz- und Jagdrecht nach der Föderalismusreform, Naturschutz und Biologische Vielfalt, Band 143, Bonn-Bad Godesberg (Bundesamt für Naturschutz), 156 S.
- Möhring, B. (2001). Nachhaltige Forstwirtschaft und Rentabilitätsrechnung - ein Widerspruch? Allgemeine Forst- und Jagdzeitung 172, 61–66.
- Mölder, A., Meyer, P., Schmidt, M. (2017): "Festungen im Walde" - Der Schutz von Habitatbäumen im 19. Jahrhundert. Natur und Landschaft 92, 302–309.
- Müller, F. (1995): Juristische Methodenlehre, 6. Aufl., Berlin (Duncker & Humblot), 382 S.

- Munch, I. von, Kunig, P. (2012): Grundgesetz. Kommentar, Band I, 6. Aufl. , München (C. H. Beck), 2857 S.
- Münkler, H., Bluhm, H. (Hrsg.) (2002): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität, Berlin (Akademie-Verlag), 326 S.
- Münkler, H., Fischer, K. (Hrsg.) (2002a): Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht: Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, Berlin (Akademie-Verlag), 280 S.
- Münkler, H., Fischer, K. (Hrsg.) (2002b): Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht: Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung, Berlin (Akademie-Verlag), 310 S.
- NABU (2013): Natürliche Waldentwicklung bis 2020 - Förderung eines Netzwerkes der "Urwälder von morgen". Positionspapier. NABU Bundesverband, Berlin. Verfügbar unter: <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/wald/130201-nabu-waldentwicklung.pdf>.
- NABU (2015): Im Widerstreit zwischen Ökologie und Ökonomie. Naturwaldausweisung konterkariert Biodiversitätsstrategie. Verfügbar unter: <https://schleswig-holstein.nabu.de/news/2015/17716.html>.
- Naturschutzbund Deutschland (NABU) (2010): Das NRW-Bürgerwald-Konzept (mit Gutachten von W. Bode).
- Niedersächsische Landesforsten (2011): Das LÖWE-Programm. 20 Jahre langfristige ökologische Waldentwicklung. Niedersächsische Landesforsten Braunschweig.
- Niedersächsische Landesforsten (2016): Sturm 1972 – Quimburga. Online verfügbar unter: <https://www.landesforsten.de/Sturm-1972-Quimburga.2634.0.html>. Zuletzt aufgerufen am 20.09.2016.
- Niedersächsische Landesforsten (Hrsg.) (2016): Waldstück, Geschäftsbericht 2015, Niedersächsische Landesforsten. Braunschweig.
- Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Langfristige ökologische Waldentwicklung in den Niedersächsischen Landesforsten. RdErl. d. ML v. 20.03.2007, 405-64210-56.1 – VORIS 79 100. Niedersächsisches Ministerialblatt Nr. 15/2007, S. 276.
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (1991): Langfristige ökologische Waldentwicklung in den Landesforsten. Programm der Landesregierung Niedersachsen. 49 S., Hannover.
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1994): Langfristige ökologische Waldbauplanung für die niedersächsischen Landesforsten. RdErl. d. ML v. 05.05.1994, 403/406 F 64210 – 56.1 – VORIS 79 100 00 00 60 043.
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1974): Langfristige, regionale waldbauliche Planung für die niedersächsischen Landesforsten. RdErl. d. ML v. 15.2.1974 – 403 F 64210 – 10 – GültL 84/329 – VORIS 79 100 00 0060 004. Niedersächsisches Ministerialblatt Nr. 12/1974, S. 427.
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2013): Langfristige ökologische Waldentwicklung in den Niedersächsischen Landesforsten (LÖWE-Erlass). RdErl. d. ML v. 27.2.2013, 405-64210-56.1 – VO-RIS 79 100. Niedersächsisches Ministerialblatt 09/2013, S. 213.
- Nüßlein, S. (2005): Forstformen in den Bundesländern. AFZ-Der Wald 13, S. 679-683.

- Oberkrome, W. (2006): Erhaltung und Gestaltung. Bemerkungen zu Theorie und Praxis des Naturschutzes im nationalsozialistischen Deutschland. *Naturschutz und Biologische Vielfalt*, 35, 315-342.
- Oesten, G., Roeder, A. (2012): *Management von Forstbetrieben, Band II - Management- und Informationssystem*, 1. Auflage. Institut für Forstökonomie der Universität Freiburg (Eigenverlag). Freiburg i. Br.
- Oosterwaal, A., Torenvlied, R. (2012): Policy divergence in implementation: How conflict among decisive legislators reinforces the effect of agency preferences. *J. Public Adm. Res. Theory* 22, 195–217.
- Orf, S. (1984): Gedanken zur Erstaufforstung, *Natur und Recht (NuR)* 6, 224-232
- Orf, S. (1988): Das Verhältnis von Forst- und Naturschutzrecht, *Allgemeine Forstzeitschrift (AFZ)* 43, 674-678
- Ossenbühl, F., (2007): Autonome Rechtsetzung der Verwaltung in: Isensee, J., Kirchhof, P. (Hrsg.) (2007): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band V, 3. Auflage, § 104, S. 305-342, Heidelberg (C. F. Müller), 1622 S.
- Ott, K., Eppele, C., Korn, H., Piechocki, R., Potthast, T., Voget, L., Wiersbinski, N. (2010). *Vilmer Thesen zum Naturschutz im Klimawandel. Natur und Landschaft* 85, 229–233.
- Ott, W. (1991), Gemeinwohlprinzip und erwerbswirtschaftliche Ziele im öffentlichen Wald – ein Widerspruch?, *Forst und Holz (FuH)* 46, S. 375-377
- Otto, H.-J. (1987): Ökologische Folgen und Waldbaukonzepte bei anhaltender Immissionsbelastung in Norddeutschland. In: Glatzel, G. (Hrsg.) (1987): *Möglichkeiten und Grenzen der Sanierung immissionsgeschädigter Waldökosysteme. Österreichische Gesellschaft für Waldökosystemforschung und Experimentelle Baumforschung*, Wien. S. 115-124.
- Otto, H.-J. (1991). *Forstökologie, Waldbau und Naturschutz. AFZ-DerWald* 46, 9–11.
- Panek, N. (2007). Umgang mit FFH-Buchenwäldern - Beispiel Nordhessen. *Jahrbuch Naturschutz in Hessen* 11, 84–86.
- Panek, N. (2012). Rauschen im Feigenblätter-Wald. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 44, 348–414.
- Panek, N. (2015). Alte Buchenwälder nehmen in Hessen drastisch ab. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 47, 124–125.
- PEFC Deutschland e.V. (2014): *PEFC-Standards für nachhaltige Waldbewirtschaftung*. Stuttgart.
- Peters, G., Pierre, J. (2007) (Hrsg.): *Handbook of Public Administration*. Sage, London.
- Petereit, A., Meyer, P., Spellmann, H. (2017): Naturschutz in den Konzepten der Landesforstbetriebe. *AFZ-Der Wald* 11/2017, 29-32.
- Pfohl, H.-C., Stölzle, W. (1997): *Planung und Kontrolle*, 2., neu bearbeitete Auflage. Verlag Franz Vahlen, München.
- Piechocki, R. (2016). Zur Verwissenschaftlichung des Naturschutzes in Deutschland (1900-1980). *Natur Und Landschaft* 91, 423–428.
- Pielow, L., Drees, H., unter Mitarbeit von Hochhäuser, H. (1982): *Forstrecht in Nordrhein-Westfalen*, 2. Aufl. Köln (Deutscher Gemeindeverlag), 223 S.
- Pistorius, P. (2009): Der Diskurs über die Rolle der Forstwirtschaft in der Klimapolitik,

- Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik, Band 20, Remagen (Verlag Kessel).
- Pistorius, T., Schaich, H., Winkel, G., Plieninger, T., Bieling, C., Konold, W., Volz, K.-R. (2011). Lessons for REDDplus: A comparative analysis of the German discourse on forest functions and the global ecosystem services debate. *Forest Policy and Economics*. 18. S. 4-12.
- Plachter, H. (1991): Naturschutz. G. Fischer, Stuttgart.
- Plachter, H. (1991): Naturschutz. UTB für Wissenschaft. Gustav Fischer Verlag, Stuttgart.
- Polley, H. (2009): Wald in Schutzgebieten - ein Überblick. *Landbauforschung vTI agriculture and forestry research - Sonderheft, Band 327*, S. 75-82.
- Potthast, T., Ott, K., Piechocki, R., Wiersbinski, N. (2015). *Vilmer Thesen zum Naturschutz in der demokratischen Gesellschaft*. *Natur und Landschaft* 90, 184–189.
- Puettmann, K., Coates, K. D., Messier, C. C. (2009): *A Critique of Silviculture: Managing for Complexity*, Washington, D.C. (Island Press).
- Pukall, K. (2014): Mögliche Entwicklungslinien für das Bundeswaldgesetz, *Natur und Recht (NuR)* 36, 171-176
- Radkau, J. (2011). *Die Ära der Ökologie*. Verlag C.H.Beck, München, 782 S.
- Rametsteiner, E., Eichler, L., Berg, J. (2009): *Shaping forest communication in the European Union: public perceptions of forests and forestry*, Rotterdam (CORYS), Online, 125 S., ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/forest-communication/
- Rametsteiner, E., Eichler, L., Berg, J., Aggestam, F., Zane, E.B., Plumet, C. (2009): *Shaping forest communication in the European Union: public perceptions of forests and forestry*, Final report Tender no. AGRI-2008-EVAL-10. Rotterdam.
- Rammo, G. (2010): Die nationale Biodiversitätsstrategie und ihre Umsetzung im Saarland, in: Höltermann, A., Winkel, G. (Bearb.) (2010): *Dialogforum Öffentlicher Wald und Nationale Biodiversitätsstrategie*, Vilm, 19-21. Mail 2010, Bonn (Bundesamt für Naturschutz), S. 101 – 106
- Rathgeber, J., Marx, J., Waitzmann, M. (2010): Artenschutz im Wald. *AFZ-DerWald* 65, 1, S. 15-16.
- Reger, M. (2014): Neues Waldbauprogramm für Baden-Württemberg, *Allgemeine Forstzeitschrift (AFZ)* 69 Heft 10, 4-5
- Reif, A., Wagner, U., Bieling, C. (2005): Analyse und Diskussion der Erhebungsmethoden und Ergebnisse der zweiten Bundeswaldinventur vor dem Hintergrund ihrer ökologischen und naturschutzfachlichen Interpretierbarkeit, *BfN-Skripten*, Bd. 158. Bonn-Bad Godesberg.
- Reise, J., Hennenberg, K., Winter, S., Winger, C., Höltermann, A. (2017): Analyse und Diskussion naturschutzfachlich bedeutsamer Ergebnisse der dritten Bundeswaldinventur, *BfN-Skripten*, Bd. 427, 2. Auflage. Bonn-Bad Godesberg.
- Ring, I. (Hrsg.) (2013): *Der Nutzen von Ökonomie und Ökosystemleistungen für die Naturschutzpraxis*, Workshop III: Wälder, *BfN-Skripten*. Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.), Bonn-Bad Godesberg.
- Röhrig, E., Bartsch, N., Lüpke, B. von (2006): *Waldbau auf ökologischer Grundlage*, 7. Aufl. Stuttgart (Verlag Eugen Ulmer), 479 S.
- Ronellenfisch, M. (1993): *Die Wiederinbetriebnahme von Eisenbahnstrecken*,

- Rosenkrantz, L., Seintsch, B. (2015): Opportunitätskostenanalyse zur Implementierung des naturschutzorientierten Waldbehandlungskonzepts „Neue Multifunktionalität“, *Landbauforschung* 65, 145-160
- Rosenkrantz, L., Wippel, B., Seintsch, B. (2012): FFH-Impact, Teil 1: Umsetzung der FFH-Richtlinie im Wald in den Bundesländern, Arbeitsbericht. Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft.
- Rosenkrantz, L., Wippel, B., Seintsch, S. (2012). Umsetzung der FFH-Richtlinie im Wald in den Bundesländern. Arbeitsbericht des OEF. vTI: Hamburg.
- Rüfner, W. (2000): Grundrechtsträger, in: Isensee, J., Kirchhof, P. (Hrsg.) (2000): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., Band V, § 116 (S. 485-524), Heidelberg (C. F. Müller), 1315 S.
- Rupf, H. (1960). Wald und Mensch im Geschehen der Gegenwart. *Allgemeine Forstzeitschrift* 15, 545–554.
- Ruppert, C. (2006): Umsetzung der Gemeinwohlverpflichtung auf kommunaler Ebene, in: Memmler, M., Ruppert, C. (2006): *Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft*, München (Oekon Verlag), S. 153-170
- Ruppert-Winkel, C., Winkel, G. (2009): Hidden in the woods? Meaning, determining, and practicing of "common welfare" in the case of the German public forests, *European Journal of Forestry*, DOI 10.1007/s10342-009-0335-x
- SaarForst Landesbetrieb (2016): Website-Information: Organisationsplan vom 01. Mai 2016. http://www.saarforst.de/images/stories/Organisationsplan_01.05.2016.pdf (Zugriff am 02.11.2016).
- Sabin, P. (2013): *The Bet. Paul Ehrlich, Julian Simon, and Our Gamble over Earth's Future*. Yale University Press, New Haven & London, 304 S.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2000): *Schritte ins nächste Jahrtausend, Umweltgutachten 2000*, Stuttgart (Metzler- Poeschel), 685 S.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2008): *Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, Umweltgutachten 2008*, Berlin (E. Schmidt Verlag), 597 S.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2016): *Impulse für eine integrative Umweltpolitik, Umweltgutachten 2016*, Berlin (E. Schmidt Verlag), 286 S.
- Scamoni, A. (1953). *Naturwaldzellen. Natur und Heimat* 6, 176.
- Schabel, A., Biewald, G., Nagel, J. (2014): Integration von Naturschutzbelangen in die WET-Richtlinie. *AFZ-DerWald* 10, S. 12-14.
- Schaber-Schoor, G. (2010): Fachliche Anforderungen, Ziele und Handlungsansätze verschiedener Alt- und Totholzkonzepte. *AFZ-DerWald* 65, 1, S. 8-9.
- Schaber-Schoor, G.; Lieber, K.-H. (2016): Die Gesamtkonzeption Waldnaturschutz des Landesbetriebes ForstBW - Ziele und Umsetzung. *AFZ-Der Wald* 6, S. 11-12.
- Schäfer, R. (2012): „Lamettasyndrom“ und „Säuresteppe“: Das Waldsterben und die Forstwissenschaften 1979-2007. Dissertation. Universität Freiburg. Schriften aus dem Institut für Forstökonomie. Band 34. Verfügbar unter: http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/8512/pdf/diss_rs_130313.pdf.

- Schaefer, S., Vanvolxem, P. (Loseblattausgabe, Stand 2016): Landeswaldgesetz (LWaldG) Rheinland-Pfalz, 2. Aufl., Wiesbaden (Kommunal- und Schulbuchverlag), 640 S.
- Schaffner, S., Suda, M. (2008): Erholungseinrichtungen im Urteil der Bürger. LWF aktuell 62, 12–15.
- Schanz, H. (1996): Forstliche Nachhaltigkeit. Sozialwissenschaftliche Analyse der Begriffsinhalte und -funktionen. Schriften aus dem Institut für Forstökonomie der Universität Freiburg. Band 4. Freiburg.
- Scheler, F. (2009): Hessen-Forst: Anforderungen an einen nachhaltigen Artenschutz im Wald, Allgemeine Forstzeitschrift (AFZ) 64, S. 819-821
- Scheler, F. (2010): Biodiversität und die Strategie von HESSEN-FORST, in: Höltermann, A., Winkel, G. (Bearb.) (2010): Dialogforum Öffentlicher Wald und Nationale Biodiversitätsstrategie, Vilm, 19.-21. Ma 2010, Bonn (Bundesamt für Naturschutz), S. 83-91
- Scherzinger, W. (1996). Naturschutz im Wald - Qualitätsziele einer dynamischen Waldentwicklung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart, 447 S.
- Scherzinger, W. (1996): Naturschutz im Wald, Qualitätsziele einer dynamischen Waldentwicklung. Eugen Ulmer, Stuttgart.
- Scherzinger, W. (2000): Naturschutzleitbilder für Wald- und Forstlandschaften. In: Erdmann, K.-H. und Mager, TH. (2000) (Hrsg.) Innovative Ansätze zum Schutz der Natur. Visionen für die Zukunft. Springer Verlag, Berlin, Heidelberg. S. 5-30.
- Schink, A. (2003): Straßenverkehrslärm in der Bauleitplanung, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 22, 1041-1047
- Schleswig-Holsteinische Landesforsten (2015a): Sustainability Balanced Scorecard. Online unter: http://www.forstsh.de/fileadmin/Downloads/4_SBSC_Vision/151116_ForstSH_SBSC_web.pdf (zuletzt abgerufen am 10.11.2016)
- Schleswig-Holsteinische Landesforsten (Hrsg.) (2015): Geschäftsbericht 2014, SHLF. Neumünster.
- Schleswig-Holsteinisches Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (2008): Rahmenrichtlinie für die Waldbewirtschaftung. Kiel.
- Schleswig-Holsteinisches Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten (Hrsg.) (1999): Richtlinie für die naturnahe Waldentwicklung in den schleswig-holsteinischen Landesforsten. 26 S., Kiel.
- Schmidt, A. (1997). Naturnahe Waldbewirtschaftung - Ein gemeinsames Anliegen von Naturschutz und Forstwirtschaft? Naturschutz und Landschaftsplanung 29, 75–83.
- Schmidt, M. (2012): Die Pionierphase des staatlichen Naturschutzes in Nordhessen (1900-1927) – Grundsteinlegung für das Schutzgebietsnetz. Jahrbuch Naturschutz in Hessen 14, 58-66.
- Schmidt, P. (2006): Naturschutz im Wald – aktuelle Entwicklungen. In: Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg, Landesforstanstalt Eberswalde (2006) (Hrsg.) Naturschutz in den Wäldern Brandenburgs. Beiträge der Naturschutztagung vom 2. November 2006 in Eberswalde. Eberswalder Forstliche Schriftenreihe Band XXVIII. S. 8-22.
- Schmidthüsen, F. (2007): Multifunctional forestry practices as land use strategies to meet

increasing private and public demands in modern societies, *J. For. Science* 53, 290-298

- Schoenenbroicher, K. (1995): Bundesverwaltung unter Landesgewalt. Exekutive des Bundes als Adressat und als Vollzugsinstanz des Landesrechts, Berlin (Duncker & Humblot), 209 S.
- Schramm, E. (2013): Klimaanpassung in der Forstwirtschaft, Anforderungen an Ökosystemdienstleistungen nehmen zu. *Ökologisches Wirtschaften* 28, 42–45.
- Schumacher, J., Fischer-Hüftle, P. (Hrsg.) (2011): Bundesnaturschutzgesetz, Stuttgart (Kohlhammer), 1043 S.
- Schuppert, G. F. (2002): Das Gemeinwohl. Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohl Konturen zu verleihen, in: Schuppert, G. F., Neidhardt, F. (Hrsg.): Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz, *WZB-Jahrbuch*, Berlin (Edition Sigma), S. 19-64.
- Schuppert, G. F. (2003): Staatswissenschaft, Baden-Baden (Nomos), 933 S.
- Schuppert, G. F. (2006): Gemeinwohl, das – Oder: Über die Schwierigkeit, dem Gemeinwohl Konturen zu verleihen, in: Memmler, M., Ruppert, C. (2006): Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft, München (Oekon Verlag), S. 25-54.
- Schweitzer, H. (2001): Daseinsvorsorge, „service public“, Universaldienst, Baden-Baden (Nomos), 450 S.
- Sippel, A. (2007): Forstliche Nutzung in FFH-Gebieten. Situationsanalyse und Perspektiven. Fachstudie erstellt durch die Forstliche Versuchs- und Forschungsanstalt Baden Württemberg im Auftrag der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft. Freiburg, Forstliche Versuchs- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg, S. 86.
- Sommermann, K. P. (1997): Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen (Mohr Siebeck), 476 S.
- Sotirov, M., Winkel, G. (2016): Towards a cognitive theory of shifting alliances and policy change: linking the advocacy coalition framework and cultural theory. *Policy Sciences* 49(2), S. 125-154.
- Sousa, D.J. (2011). The resilience of the northwest forest plan: green drift? *Journal of Environmental Studies and Sciences* 1, 114–125.
- Späth, V. (1992): Naturschutz im Wald – Leitfaden für Naturschützer, Waldbesitzer und Förster. NABU Landesverband Baden-Württemberg.
- Spathelf, P. (2014): Anfälligkeit und Anpassungsfähigkeit der Douglasie in Brandenburg, *Allgemeine Forstzeitschrift (AFZ)* 69, Heft 3, 19-22.
- Spathelf, P., Bolte, A., Maaten, E. van der (2015): Is Close-to-Nature Silviculture (CNS) an adequate concept to adapt forests to climate change?, *Landbauforschung* 65, 161-170
- Speidel, G. (1972): Planung im Forstbetrieb. Paul Parey, Singhofen.
- Speidel, G. (1972): Planung im Forstbetrieb: Grundlagen und Methoden der Forsteinrichtung. Parey, Hamburg, Berlin.
- Spellmann, H. (2010): Nachhaltige Waldbewirtschaftung auf ökologischen Grundlagen, in: Deppenheuer, O., Möhring, B. (Hrsg.) (2010): *Waldeigentum*, § 6, S. 99-116

- Spellmann, H. (2013). 300 Jahre forstliche Nachhaltigkeit. AFZ-DerWald 68, 14–18.
- Spellmann, H., Kehr, I., Hillebrand, K., Schütze, C. (2004): Niedersächsische Beiträge. In Stock, R. (Hrsg.) (2004): Nachhaltige und multifunktionale Forstwirtschaft – ein Verfahrens- und Zustandsvergleich für verschiedene Testregionen in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe „Initiativen zum Umweltschutz“ der DBU, Band 58, S. 283.
- Spellmann, H.; Kehr, I.; Hillebrand, K.; Schütze, C. 2004: Niedersächsische Beiträge. In Stock, R. (Hrsg.) 2004: Nachhaltige und multifunktionale Forstwirtschaft – ein Verfahrens- und Zustandsvergleich für verschiedene Testregionen in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe "Initiativen zum Umweltschutz" der DBU 58, 283 S.
- Sproßmann, H. (2009): Staatliche Forstorganisation in Deutschland, Allgemeine Forstzeitschrift (AFZ) 64, S. 1052-1055
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2000): Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. Verlag Metzler-Poeschel, Stuttgart.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2012): Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt. Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Staatsbetrieb Sachsenforst (Hrsg.) (2016): Geschäftsbericht 2015, Staatsbetrieb Sachsenforst. Dresden.
- Steinberg, R. (1971): Pluralismus und öffentliches Interesse als Problem der amerikanischen und deutschen Verbandslehre, Archiv für öffentliches Recht (AöR) 96, 465- 505
- Steinsiek, P.-M. (2015): Die Forstliche Fakultät der Universität Göttingen im Nationalsozialismus. Göttinger Forstwissenschaften, 6, Universitätsverlag Göttingen, 348 S.
- Steinsiek, P.-M.; Rozsnay, Z. (1994): Grundzüge der deutschen Forstgeschichte 1933 – 1950 unter besonderer Berücksichtigung Niedersachsens. Aus dem Walde, 46, 354 S.
- Stenschke, Y. C. (1984): Naturschutz im Wald, Bayerisches Verwaltungsblätter (BayVBl.) 30, 551-554
- Stephenson, N.L., Das, A.J., Condit, R., Russo, S.E., Baker, P.J., Beckman, N.G., Coomes, D.A., Lines, E.R., Morris, W.K., Rüger, N., Álvarez, E., Blundo, C., Bunyavejchewin, S., Chuyong, G., Davies, S.J., Duque, A., Ewango, C.N., Flores, O., Franklin, J.F., Grau, H.R., Hao, Z., Harmon, M.E., Hubbell, S.P., Kenfack, D., Lin, Y., Makana, J.R., Malizia, A., Malizia, L.R., Pabst, R.J., Pongpattananurak, N., Su, S.-H., Sun, I.-F., Tan, S., Thomas, D., van Mantgem, P.J., Wang, X., Wiser, S.K., Zavala, M.A.. (2014): Rate of tree carbon accumulation increases continuously with tree size, Nature 507, 90-93, DOI: 10.1038/nature12914
- Stern, K. (2006): Staatsrecht, Band IV 1, München (C. H. Beck), 2422 S.
- Stock, R. (Hrsg.) 2004: Nachhaltige und multifunktionale Forstwirtschaft – ein Verfahrens- und Zustandsvergleich für verschiedene Testregionen in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe „Initiativen zum Umweltschutz“ der DBU, Band 58. Berlin.
- Stöhr, M. (1989): Biomonitoring. Landschaft + Stadt 21 (4), 121–132.
- Stölb, W. (2011): Jahr der Wälder oder Jahr der Forste, Pro Wald 5/Heft 1, 16-17

- Strünck, C. (2014): Gibt es ein Recht auf Gemeinwohl. Öffentliche Interessen im Blickwinkel von Rechts- und Politikwissenschaft, Heidelberg (Springer VS), Online
- Sturm, K. (1993): Prozessschutz – ein Konzept für naturschutzgerechte Waldwirtschaft. Zeitschrift für Ökologie und Naturschutz 2, S. 181-192.
- Sturm, K., Waldenspuhl, T. (1990): Zur Urteilsbegründung des Bundesverfassungsgerichts über das Wirtschaftsziel im öffentlichen Wald, Allgemeine Forstzeitschrift (AFZ) 45, 1146-1148
- Suda, M. (2005): Multifunktionalität oder Interessenvielfalt. Anmerkungen zum Selbst- und Fremdbild der Forstwirtschaft. „Multifunktionale Forstwirtschaft: Herausforderung für Forstleute und Gesellschaft“ im Rahmen des 16. Kongresses der Union der europäischen Forstleute, am 15.6.2005 in Freising.
- Suda, M., Pukall, K. (2014): Multifunktionale Forstwirtschaft zwischen Inklusion und Extinktion. Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 165 (11), S. 333-338.
- Tausch, C., Wagner, S. (1996): Erstaufforstung und Schutz des Landschaftsbildes, Natur und Recht (NuR) 21, 370-378
- Thomas, K. (2013): Das Bundeswaldgesetz in der Wechselbeziehung zu anderen Normen, Natur und Recht (NuR) 35, 855-861
- Thomas, K. (2013): Ist das Bundeswaldgesetz noch zeitgemäß? Natur und Recht (NuR) 35, 559-562
- Thomas, K. (2015): Bundeswaldgesetz. Kommentar, 2. Aufl., Wiesbaden (Kommunal- und Schulverlag), 502 S.
- Thünen-Institut (2016): Dritte Bundeswaldinventur – Ergebnisdatenbank. <https://bwi.info> (Zugriff am 02.11.2016).
- Thünen-Institut (2016): Dritte Bundeswaldinventur – Ergebnisdatenbank: <https://bwi.info>. (zuletzt abgerufen am 12.12.2016)
- ThüringenForst (Hrsg.) (2015): Geschäftsbericht 2014, ThüringenForst - Anstalt öffentlichen Rechts. Erfurt.
- Tummers, L., Steijn, B., Bekkers, V. (2012): Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: Content, context, and personality characteristics. Public Adm. 90, 716–736.
- Uekötter, F. (2003). Sieger der Geschichte? Überlegungen zum merkwürdigen Verhältnis des Naturschutzes zu seinem eigenen Erfolg. Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege 75, 34–38.
- Uerpmann (-Wittsack), R. (1999): Das öffentliche Interesse: seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff, Tübingen (Mohr Siebeck), 355 S.
- Uhde, N. (2010): Die Position des BUND zur Rolle der öffentlichen Forstwirtschaft bei der Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie, in: Höltermann, A., Winkel, G. (Bearb.) (2010): Dialogforum Öffentlicher Wald und Nationale Biodiversitätstrategie, Vilm, 19.-21. Mai 2010, Bonn (Bundesamt für Naturschutz), S. 50-53
- Umbach, D., Clemenz, T. (Hrsg.) (2002), Grundgesetz, Band 1, Heidelberg (C. F. Müller), 1973 S.
- Viehöver, W. (2006). Diskurse als Narrationen. In R. Keller, A. Hirsland, W. Schneider & W. Viehöver (Hrsg.), Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse (Vol. 1), S. 179-208. VS, Wiesbaden.

- Vogel, J. (1998): Juristische Methodik, Berlin (de Gruyter), 216 S.
- Volz, K.-R. (1992): Über die Zumutbarkeit von Artenschutzprogrammen im Wald, Forstwissenschaftliches Centralblatt (ForstwCBI) 111, 243-254
- Volz, K.-R. (1997): Waldnutzungskonzepte und ihre forstpolitische Bewertung. Forstwissenschaftliches Centralblatt, 116. S. 291-300. DOI: 10.1007/BF02766905.
- Volz, K.-R. (2001): Wem gehört eigentlich der Wald?, Der Bürger im Staat 51, 51-58
- Volz, K.-R. (2001): Zur Rolle des Staatswaldes in unserer Gesellschaft, Forst und Holz (FuH) 55, 550-552
- Volz, K.-R. (2010): Gesellschaftliche Anforderungen an öffentliche Forstbetriebe und Forstreformen – zunehmender Widerspruch oder neue Chancen? in: Höltermann, A., Winkel, G. (Bearb.) (2010): Dialogforum Öffentlicher Wald und Nationale Biodiversitätstrategie, Vilm, 19-21. Mail 2010, Bonn (Bundesamt für Naturschutz), S. 25-34
- Voßkuhle, A. (2013): Umweltschutz und Grundgesetz, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 32, 1-8
- Wagner, K. (2006): Die politische Landschaft nach der Forstreform in Bayern, Allgemeine Forstzeitschrift (AFZ) 61, 569
- Wagner, S. (1996): Naturschutzrechtliche Anforderungen an die Forstwirtschaft. Zugleich eine Untersuchung zum Implementation des forstlich relevanten Naturschutzrechts in Bayern, Augsburg (RIWA-Verlag)
- Wagner, S. (2004): Möglichkeiten und Beschränkungen eines funktionenbezogenen Waldbaus, Forst und Holz (FuH) 59, 105-111
- Wagner, S. (2004): Möglichkeiten und Beschränkungen eines funktionsorientierten Waldbaus. Forst und Holz 59, S. 105-111
- Wagner, S. (2007): Rationaler Waldumbau – Fragen und Anregungen, Forst und Holz (FuH) 62, 12-17
- Wahl, R. (1991): Risikobewertung der Exekutive und richterliche Kontrolldichte – Auswirkungen auf das Verwaltungs- und das gerichtliche Verfahren, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 10, 409-418
- Wald und Holz NRW (Hrsg.) (2016): Nachhaltigkeitsbericht 2015, Wald und Holz NRW. Münster.
- Walentowski, H., Winter, S. (2007). Naturnähe im Wirtschaftswald - Was ist das?. Tuexenia 27, 19-26.
- WCED – World Commission on Environment and Development (1987): Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Oxford.
- Weber, N. (2002): Zehntausend Klafter Holz oder grüne Menschenfreude – Zur Gemeinwohldiskussion in der Forstwirtschaft, in: Münkler / Fischer (2002a): Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht: Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, Berlin (Akademie-Verlag), S. 243-263
- Weber, N. (2003): Rechtsformen für die Staatsforsten in Deutschland – Möglichkeiten und Konsequenzen, Forstarchiv 74, 125-130
- Weber, N. (2004): Akteure der Forstwirtschaft und des Naturschutzes. AFZ DerWald 59, S. 12-15.

- Weber, N. (2006): Gemeinwohl und Erwerbswirtschaft – ein unauflösbarer Widerspruch?, in: Memmler, M., Ruppert, C. (2006): Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft, München (Oekon Verlag), S. 141-152
- Weber, N. (2014): Anmerkungen zum Nutzen und zur Nutzung des Waldes, in: Rosenberger, M., Weigl, N. (Hrsg.) (2014): Über Nutzen und Würde von Wald und Holz. Überlegungen zur Verantwortung im Umgang mit einer zentralen Umweltgrundlage, München (Oekon-Verlag), S. 69-76
- Weber, N., Thode, H. (2008): Forstreform in Deutschland. Rahmenbedingungen, Handlungsräume und bisherige Konsequenzen, Forst und Holz (FuH) 56, 124-129
- Westernacher, E., Riedesel, B. Freiherr zu Eisenbach (Loseblattausgabe, Stand 2016): Hessisches Waldgesetz, Wiesbaden (Kommunal- und Schulverlag), 396 S.
- Wild, V., Wirtz, R. (2011): Die Biodiversitätsstrategie im saarländischen Staatswald, Allgemeine Forstzeitschrift (AFZ) 66, 30-34
- Wilke, C. (2010): Staatswald – Dem Gemeinwohl in besonderem Maße verpflichtet –, in: Deppenheuer, O., Möhring, B. (Hrsg.) (2010): Waldeigentum, Berlin, Heidelberg (Springer), S. 371-383
- Wilke, C., Kühling, M. (2010): Beitrag des Deutschen Forstvereins, in: Höltermann, A., Winkel, G. (Bearb.) (2010): Dialogforum Öffentlicher Wald und Nationale Biodiversitätsstrategie, Vilm, 19.-21. Mail 2010, Bonn (Bundesamt für Naturschutz), S. 54-56
- Winkel, G. (2006): Waldnaturschutzpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme, Analysen und Entwurf einer Story-Line. Alber-Ludwigs-Universität, Freiburg.
- Winkel, G. (2007): Waldnaturschutzpolitik in Deutschland. Bestandsaufnahmen, Analysen und Entwurf einer Story-Line. Remagen-Oberwinter, Dr. Kessel (Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik 13).
- Winkel, G. (2008). Schutz von Wäldern außerhalb von Schutzgebieten - Zur Rolle von Segregation und Integration im globalen Waldnaturschutz. Natur und Landschaft 83, 162–163.
- Winkel, G. (2008): Schutz von Wäldern außerhalb von Schutzgebieten. Zur Rolle von Segregation und Integration im globalen Waldnaturschutz. Natur und Landschaft 83 (4), 162-163.
- Winkel, G. (2014). When the pendulum doesn't find its center: Environmental narratives, strategies, and forest policy change in the US Pacific Northwest. Global Environmental Change 27, 84–95.
- Winkel, G., Borrass, L., Maier, C., Meyer, P., Petereit, A., Rehbinder, E., Spellmann, H. (2017a). Das FuE-Vorhaben Naturschutz im Landeswald. Allgemeine Forstzeitschrift (AFZ) 11/2017, 24-25.
- Winkel, G., Borrass, L., Maier, C., Meyer, P., Petereit, A., Rehbinder, E., Spellmann, H. (2017b). Naturschutz im Landeswald – Ergebnis und Schlussfolgerung. Allgemeine Forstzeitschrift (AFZ) 11/2017, 38-39.
- Winkel, G., Ruppert-Winkel, C. (2010): Zur besonderen Gemeinwohlverpflichtung des öffentlichen Waldes: Perspektiven und Konzepte im Hinblick auf die Biodiversitätsbelange, in: Höltermann, A., Winkel, G. (Bearb.) (2010): Dialogforum Öffentlicher Wald und Nationale Biodiversitätstrategie, Vilm, 19-21. Mail 2010, Bonn

(Bundesamt für Naturschutz), S. 15-24

- Winkel, G., Sotirov, M. (2011): An obituary for National Forest Programmes? Analyzing and learning from the strategic use of "New Modes of Governance" in Bulgaria and Germany. *Forest Policy and Economics* 13, S. 143–154.
- Winkel, G., Volz, K.-R. (2005). Forstwirtschaft und Naturschutz in Deutschland - Eine forstpolitische Analyse und Bewertung. *Natur und Landschaft* 80, 447–448.
- Winkel, W., Volz, K.-R. (2003): Naturschutz und Forstwirtschaft: Kriterienkatalog zur guten fachlichen Praxis, Münster (Landwirtschaftsverlag), 194 S.
- Winter, S. (2012): Forest naturalness assessment as a component of biodiversity monitoring and conservation management. *International Journal of Forestry* 85(2), S. 293–304.
- Winter, S.C. (2002): Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies, in: Annual Meeting of the American Political Science Association in Boston. Citeseer.
- Wippel, B., Becker, G., Seintsch, B., Rosenkranz, L., Englert, H., Dieter, M., Möhring, B., Stratmann, J., Gerst, J., Paschke, M., Riedinger, D. (2012): Projekt FFH-Impact: Executive Summary. Arbeitsbericht des Instituts für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft 2012/03. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Hamburg.
- Wissenschaftliche Beiräte BMEL (2016): Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereiche Ernährung und Holzverwendung, Gutachten des Wissenschaftlicher Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz und des Wissenschaftlichen Beirats für Waldpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, November 2016
- Zerle, A., Hein, W., Brinkmann, D., Foerst, C., Stöckel, H. (Loseblatt-Ausgabe, Stand 2017): *Forstrecht in Bayern*, Köln (Deutscher Gemeindeverlag)
- Zippelius, R. (2010): *Allgemeine Staatslehre*, 16. Aufl. München (C.H. Beck), 371 S.
- Zippelius, R. (2012): *Juristische Methodenlehre*, 11. Aufl., München (C. H. Beck), 95 S.

8.2 Verzeichnis der untergesetzlichen Regelwerke (zu Kapitel 3)

Baden-Württemberg

Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Baden Württemberg (1992): Konzept naturnahe Waldwirtschaft, Stuttgart. 32 S.

Forst Baden-Württemberg (2015): Die Gesamtkonzeption Waldnaturschutz ForstBW mit den Waldnaturschutzzielen 2020. Stuttgart. 60 S. Online unter www.forstbw.de/504-15_ForstBW_Broschuere_Gesamtkonzeption (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Forst Baden-Württemberg (2014): Richtlinie landesweiter Waldentwicklungstypen. Stuttgart. 138 S. Online unter www.forstbw.de/praxis/ForstBW_Waldentwicklung_web.pdf (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Bayern

Bayerische Staatsforsten (2008): Waldbaugrundsätze der Bayerischen Staatsforsten. Regensburg. 8 S. Online unter www.baysf.de/fileadm/user_upload/Waldbaugrundsätze.pdf (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Bayerische Staatsforsten (2009): Naturschutzkonzept der Bayerischen Staatsforsten. Regensburg, 16 S. Online unter www.baysf.de/Naturschutzkonzept_Bayerische_Staatsforsten.pdf (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Brandenburg

Ministerium für Landwirtschaft, Umweltweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg (2004): Waldbau-Richtlinie 2004 „Grüner Ordner“ der Landesforstverwaltung Brandenburg. Potsdam. 143 S. Online über www.forst-brandenburg.de/cms/detail/php/bb1.c.198878.de?highlight= (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (2011): Waldprogramm 2011 - Gemeinsames Handeln zum Schutz und Nutzen ländlicher Naturräume. Potsdam. 44 S. Online über www.mlul.brandenburg.de/media_fast/Waldprogramm2011.pdf (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Landesbetrieb Forst Brandenburg (2016): Naturschutz im Wald. Online unter <http://forst.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.235498.de> (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Hessen

Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012): Richtlinie für die Bewirtschaftung des Hessischen Staatswaldes, RiBeS 2012. Wiesbaden. Online unter: <http://www.hessen-forst.de/uploads/ueber-uns/riliribes.pdf> (zuletzt aufgerufen am 6. 4. 2017)

Landesbetrieb Hessen-Forst (Hrsg.) (2011): Naturschutzleitlinie für den Hessischen Staatswald. Kassel. Online über www.hessen-forst.de/naturschutz-naturschutzleitlinie-1667.html (zuletzt aufgerufen am 6. 4. 2017)

Landesbetrieb Hessen-Forst (Hrsg.) (2008): Waldbaufibel Hessen-Forst, Grundsätze und Leitlinien zur naturnahen Wirtschaftsweise im hessischen Staatswald. Kassel.

Mecklenburg-Vorpommern

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern (2010): Maßnahmenkonzept zur Anpassung des Waldes Mecklenburg-Vorpommerns an den Klimawandel. Schwerin. 23 S. Online über www.regierung-mv.de/serviceassistent/download?id=21922 (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Landesforsten Mecklenburg-Vorpommern (1995): Ziele und Grundsätze einer naturnahen Forstwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern (Grüner Ordner Heft A 1). Online über www.wald-mv.de/Naturnahe-Forstwirtschaft/Gruener-Ordner (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Landesforsten Mecklenburg-Vorpommern (2002): Richtlinie zur Umsetzung der Ziele und Grundsätze einer naturnahen Forstwirtschaft (Grüner Ordner Heft A 2). Online über www.wald-mv.de/Naturnahe-Forstwirtschaft/Gruener-Ordner (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Landesforsten Mecklenburg-Vorpommern (2005/2014), Waldbaugrundsätze in Natura 2000-Gebieten (Grüner Ordner Waldnaturschutz Heft G 3). Online über www.wald-mv.de/Naturnahe-Forstwirtschaft/Gruener-Ordner (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Niedersachsen

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2013): Langfristige, ökologische Waldentwicklung in den Niedersächsischen Landesforsten (LÖWE-Erlass), RdErl. des ML v. 27. 2. 2013, Nds. Ministerialblatt 2013, S. 214. Online über www.ml.niedersachsen.de/Langfristige_oekologische_Waldentwicklung (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Niedersächsische Landesforsten (2011): Das LÖWE-Programm. 20 Jahre langfristige ökologische Waldentwicklung. Braunschweig. 32 S. Online über www.ml.niedersachsen.de/Broschuere-der-Niedersaechsischen-Landesforsten (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (1994): Waldnutzung und Walderzeugung, Runderlass vom 27. 10. 1994. Online über recht.nrw.de, SMBl. NRW, Stand 4. 5. 2016 (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2016)

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Raumordnung Nordrhein-Westfalen (2000): Gesamtkonzept für eine ökologische Bewirtschaftung des Staatswaldes in Nordrhein-Westfalen „Wald 2000“ (nicht veröffentlicht)

Rheinland-Pfalz

Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz (1993): Ziele und Grundsätze einer ökologischen Waldentwicklung in Rheinland-Pfalz. Online über www.wald-rlp.de/index.php?elD=tx_ (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz (2010): Ziele und Grundsätze zum Erhalt der Biodiversität im Wald, Fachbeitrag Landesforsten Rheinland-Pfalz, Gz. 105-64 30/2009-6#6 v. 15. 9. 2010. Online über www.wald-rlp.de/lebensraum-wald/biodiversitaet.html (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

2017)

Saarland

Ministerium für Umwelt des Saarlandes (2002): Richtlinie für die Bewirtschaftung des Staatswaldes. Saarforst Landesbetrieb. Saarbrücken, 133 S.

Saarforst Landesbetrieb (2008): Richtlinie zur Förderung und zur Erhaltung der Biodiversität im Staatswald, in: Ministerium für Umwelt des Saarlandes (2008): Richtlinie für die Bewirtschaftung des Staatswaldes. Saarbrücken, S. 95-133

Saarforst Landesbetrieb (2008): Regionale Biodiversitäts-Strategie, Teilbereich Subatlantische Buchenwälder. Saarbrücken. 24 S. Online über www.saarforst.de/naturschutz-mainmenu-50/biodiversitaetsstrategie (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Saarforst Landesbetrieb (2011): Waldkodex für den Staatswald. Online über www.saarforst-saarland.de/waldbau-mainmenu-88.pdf (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Sachsen

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (1999): Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über Waldbaugrundsätze für den Staatswald des Freistaates Sachsen (Landeswald) v. 1. 1. 1999. 60 S. (nicht veröffentlicht)

Sachsen-Anhalt

Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (2004): Leitlinie Wald 2014 zur Erhaltung und weiteren nachhaltigen Entwicklung des Waldes im Land Sachsen-Anhalt. Online über www.landesforstbetrieb.de/app/Broschuere_Leitlinie_Wald.pdf (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Schleswig-Holstein

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2008): Rahmenrichtlinie für die Waldbewirtschaftung in den Schleswig-Holsteinischen Landesforsten (AöR) (nicht veröffentlicht)

Schleswig-Holsteinische Landesforsten, Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (2016): Umsetzung von Natura 2000 in den Schleswig-Holsteinischen Landesforsten. 25 S. Online über www.schleswig-holstein.de/HandlungsgrundsaeetzeWald.pdf (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

Schleswig-Holsteinische Landesforsten (2010): Betriebsanweisung Biologische Produktion (BA-Waldbau) (nicht veröffentlicht)

Thüringen

Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt des Landes Thüringen (2004): Waldbaugrundsätze für den Staatswald Thüringens einschließlich der Behandlungsrichtlinie der Hauptbaumarten, Grundsatzterlass Nr. 3/2004

ThüringenForst (2014), Dienstordnung Waldbau – 2.8, Anweisungen zum Waldbau im Staatswald der Landesforstanstalt. Online über www.thueringenforst.de/fileadmin//user_upload/Download/... (zuletzt aufgerufen am 7. 4. 2017)

9 Anhang

9.1 Anhang zu Kapitel 4: Naturschutzfachliche Inhalte und Erfolge der Waldbau- und Naturschutzkonzepte der Länder

9.1.1 Analysierte Dachkonzepte

9.1.1.1 Der Inhaltsanalyse dienende aktuelle Dachkonzepte

** nur für die vergleichende Analyse der 5 ausgewählten Bundesländer*

Baden-Württemberg

- 2015: Gesamtkonzeption Waldnaturschutz ForstBW
- 1993: Wald, Ökologie und Naturschutz - Leistungsbilanz und Ökologieprogramm der Landesforstverwaltung Baden-Württemberg

Bayern

- 2009: Naturschutzkonzept der Bayerischen Staatsforsten
- 2008: Waldbaugrundsätze der Bayerischen Staatsforsten

Brandenburg

- 2012: Betriebsanweisung Waldnaturschutzkonzept Teil A – Ziele, Grundsätze und Indikatoren (intern)*
- 2011: Betriebsanweisung Grüner Ordner - Ziele und Grundsätze (intern)*
- 2004: Waldbau-Richtlinie 2004 – Grüner Ordner der Landesforstverwaltung Brandenburg

Hessen

- 2015: Geschäftsanweisung Naturschutz - Aktualisierung (intern)*
- 2012: Richtlinie für die Bewirtschaftung des Hessischen Staatswaldes, RiBeS 2012
- 2011: Naturschutzleitlinie für den Hessischen Staatswald
- 2008: Waldbaufibel Hessen-Forst, Grundsätze und Leitlinien zur naturnahen Wirtschaftsweise im hessischen Staatswald

Mecklenburg-Vorpommern

- 2002: Richtlinien zur Umsetzung von Zielen und Grundsätzen einer naturnahen Forstwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern nach dem Erlass vom 19. März 1996, geänderte Fassung vom 22. August 2002, Heft A2
- 1996: Ziele und Grundsätze einer naturnahen Forstwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern nach dem Erlass vom 05. Dezember 1995, Heft A1

Niedersachsen

- 2013: Langfristige ökologische Waldentwicklung in den Niedersächsischen Landesforsten (LÖWE-Erlass), RdErl. d. ML v. 27.2.2013
- 1991: Langfristige ökologische Waldentwicklung in den Landesforsten, Programm der Landesregierung Niedersachsen

Nordrhein-Westfalen

- o.J.: Waldwirtschaft 2000, Gesamtkonzept für eine ökologische Waldbewirtschaftung des Staatswaldes in Nordrhein-Westfalen
- 1990: Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Verwaltung landeseigener Grundstücke. RdErl. vom 25.7.1990

Rheinland-Pfalz

- o.J.: Biodiversität im Wald. Ziele und Grundsätze zum Erhalt der Biodiversität im Wald, Fachbeitrag Landesforsten Rheinland-Pfalz
- 1993: Ziele und Grundsätze einer ökologischen Waldentwicklung in Rheinland-Pfalz. Aktuelle waldbauliche Richtlinien und Hinweise Nr. 1/93 i.d.F. vom 24. Juni 1993

Saarland

- 2008: Richtlinie für die Bewirtschaftung des Staatswaldes im Saarland (WBRL)
- 2008: Richtlinie zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität im Staatswald des Saarlandes (BRL), in WBRL S. 95-133

Sachsen

- 1999: Verwaltungsvorschrift Waldbaugrundsätze, unveröffentlicht

Sachsen-Anhalt

- 2014: Leitlinie Wald 2014 zur Erhaltung und weiteren nachhaltigen Entwicklung des Waldes im Land Sachsen-Anhalt

Schleswig-Holstein

- 2011: Betriebsanweisung Waldbau (BA Waldbau) der Schleswig-Holsteinischen Landesforsten AöR, Stand 01. Januar 2011 (intern)*
- 2008: Rahmenrichtlinie für die Waldbewirtschaftung

Thüringen

- 2015: Dienstordnung 2.8, Anweisungen zum Waldbau im Staatswald der Landesforstanstalt (DO Waldbau)
- 2004: Waldbaugrundsätze für den Staatswald Thüringens einschließlich der Behandlungsrichtlinien der Hauptbaumarten, GE-Nr.: 3/2004

9.1.1.2 Der Inhaltsanalyse dienende nicht mehr gültige Dachkonzepte

Baden-Württemberg

- ---

Brandenburg

- 1998: Waldbaurahmenrichtlinie der Brandenburgischen Landesforstverwaltung, Erlass
- 1993: Landeswaldprogramm Land Brandenburg
- 1985: Grundsätze für die Bewirtschaftung der Wälder der Deutschen Demokratischen Republik

Hessen

- 2002: Richtlinien für die Bewirtschaftung des Hessischen Staatswaldes, RiBeS 2002
- 1998: Grundsatzenerlass 14/1998, Grundsätze für den Waldbau im hessischen Staatswald
- 1993: Richtlinien für die Bewirtschaftung des Staatswaldes, RiBeS 1993
- 1988: Wald und Naturschutz, Grundsätze und Leitlinien
- 1983: Wirtschaftsgrundsätze 1983, Grundsätze für die Bewirtschaftung der Hessischen Staatsforsten

Niedersachsen

- 2007: Langfristige ökologische Waldentwicklung in den Niedersächsischen Landesforsten. RdErl. d. ML v. 20.03.2007
- 1994: Langfristige ökologische Waldbauplanung für die niedersächsischen Landesforsten. RdErl. d. ML v. 05.05.1994
- 1974: Langfristige, regionale waldbauliche Planung für die niedersächsischen Landesforsten. RdErl. d. ML v. 15.2.1974

Schleswig-Holstein

- 1999: Richtlinie für die naturnahe Waldentwicklung in den schleswig-holsteinischen Landesforsten
- 1980: Waldgestaltung (Forstästhetik) in den Landesforsten, Richtlinie, Az.: VIII 6/6.70.06-01 vom 19. Juni 1980 (intern)

9.1.2 Listung der Maßnahmengruppen, -komplexe und Einzelmaßnahmen

Maßnahmengruppen, Maßnahmenkomplexe und zugrundliegende Einzelmaßnahmen, Teil I

Reguläre Waldbewirtschaftung (Naturnaher Waldbau)

Baumartenwahl/-zusammensetzung

- 1 Regelungen zur Verwendung standortgerechter Baumarten, Pflege standortgerechter Bestände
- 2 Regelungen zur Verwendung nicht-heimischer Baumarten
- 3 Regelungen zur Verwendung heimischer Baumarten, pnV
- 4 Regelungen zur Herkünften, Verwendung gesicherter Herkünfte
- 5 Regelungen zum Einsatz gentechnisch veränderter Organismen

Strukturpflege/Waldgefüge

- 6 Regelungen zur Integration von Begleit-, Neben-, Mischbaumarten - Fokus Einzelbäume
- 7 Regelungen zum Zulassen von Sukzessionen
- 8 Regelungen zur Erhaltung/Herstellung vertikaler Struktur (Schichtung)
- 9 Regelungen zur Erhaltung/Herstellung horizontaler Struktur (Mischung) - Fokus Bestände
- 10 Regelungen zur horizontalen Strukturiertheit (außer Mischung)
- 11 Regelungen zur Schlagpflege/-räumung, Belassen von Material

Vorratspflege/Vorratsaufbau

- 12 Regelungen zur Vorratshaltung, Regelungen zur Intensität der Nutzung/Hiebssatz
- 13 Regelungen zur Nutzung von Nichtderbholz
- 14 Regelungen zur Einzelbaum-/Zielstärkennutzung
- 15 Regelungen zu Nutzungs-/Verjüngungszeiträumen

Verjüngungsverfahren

- 16 Regelungen zur Naturverjüngung
- 17 Regelungen zu Kahlschlägen
- 18 Regelungen zur Verjüngung unter Schirm (insb. Voranbau)

Waldumbau

- 19 Regelungen zur Dauerwaldbewirtschaftung
- 20 Regelungen zur Erhöhung des Mischwaldanteils
- 21 Regelungen zur Erhöhung des Laubwaldanteils

Waldschutz (Pflanzenschutz, Wildmanagement)

- 22 Regelungen zum Biozideinsatz
- 23 Regelungen zum Wildmanagement

Ressourcenschutz (Boden, Wasser)

- 24 Regelungen zu Forsttechnikeinsatz und Arbeitsverfahren
- 25 Regelungen zur Bodenbearbeitung
- 26 Regelungen zur Befahrung
- 27 Regelungen zur Feinerschließung
- 28 Regelungen zum Wegebau, -instandhaltung und -pflege
- 29 Regelungen zur Kompensationskalkung
- 31 Regelungen zur Veränderung des Standortwasserhaushaltes

Maßnahmengruppen, Maßnahmenkomplexe und zugrundliegende Einzelmaßnahmen, Teil II

Waldbewirtschaftung unter Auflagen

Waldbewirtschaftung in Schutzgebieten nach BNatSchG

32 Regelungen zur Einrichtung/Berücksichtigung von Naturschutzgebieten

33 Regelungen zur Einrichtung/Berücksichtigung von Natura 2000-Gebieten

Waldbewirtschaftung im Schutzwald nach Waldgesetz

34 Regelungen zur Waldbewirtschaftung unter Berücksichtigung besonderer Schutzfunktionen

Prozessschutz

Prozessschutz kleinskaliert (objektbezogen)

35 Regelungen zur Erhaltung von Einzelbäumen und Baumgruppen

36 Regelungen zur Erhaltung von Totholz

Prozessschutz großskaliert (flächenbezogen)

37 Regelungen zu temporärem flächigem Maßnahmenverzicht (auch Verzicht auf Holznutzung allg.)

38 Regelungen zu dauerhaftem flächigem Maßnahmenverzicht (ohne Naturwald)

39 Regelungen zur Einrichtung/Berücksichtigung von Naturwald/Naturwaldreservaten/Bannwald

Konkreter objektbezogener Naturschutz

Maßnahmen auf der Landschaftsebene

39 Regelungen zur Waldmehrung/Erstaufforstung

40 Regelungen zu Biotopverbund/-vernetzung

Maßnahmen für konkrete/bestimmte Biotope

41 Maßnahmen für bestimmte Biotope (gesetzl. geschützte Biotope, Sonderbiotope/WBK-Biotope)

42 Maßnahmen für bestimmte Waldgesellschaften/Waldbiotope

43 Regelungen zur traditionellen Waldbewirtschaftung, kulturhistorische Waldnutzung

44 Regelungen zur Waldrandpflege, Waldrandgestaltung

45 Maßnahmen für Offenlandbiotopen, waldfreien Standorten (ohne Wassereinfluss)

46 Maßnahmen für Moore

47 Maßnahmen für Gewässer/Quellen

Maßnahmen für konkrete/bestimmte Arten

48 Maßnahmen für bestimmte Arten (konkrete Artengruppen oder Einzelarten)

49 Regelungen zur Förderung/Pflege seltener Baumarten

50 Regelungen zur zeitlichen Vermeidung von Störungen

51 Regelungen zur räumlichen Vermeidung von Störungen

52 Regelungen zur Erhaltung von Kleinlebensräumen/-strukturen (insbes. Sekundärlebensräume)

Maßnahmen für konkrete/bestimmte Genressourcen

53 Maßnahmen für Genressourcen besonderer Arten (außer Gehölze)

54 Maßnahmen für Genressourcen seltener Gehölze

55 Maßnahmen für forstliche Genressourcen

9.1.3 Listung naturschutzrelevanter Dach- und Unterkonzepte seit 1980

Chronologische Listung der Dokumente aus der Abbildung 25 im Kap. 4.4.1 Abschnitt „Zeitliche Entwicklung der Konzepte seit 1980“

1980

- Waldgestaltung (Erlass), SH

1981

- Anlage und Pflege von Waldrändern (Merkblatt), BW
- Maßnahmen zur Auerwildhege und Biotoppflege (Merkblatt Auerwild), BW

1982

- Landeswaldprogramm, HE
- Stillgewässer im Wald (Merkblatt), NI
- Naturnahe Bachgestaltung (Merkblatt), NI
- Pflanzen an Gewässern (Merkblatt), NI

1983

- Wirtschaftsgrundsätze Staatsforstbetrieb Hessen, HE

1984

- Vogelschutz im Wald (Merkblatt), HE
- Waldbewirtschaftung im Einflussbereich von Fließgewässern, HE

1985

- Grundsätze für die Bewirtschaftung der Wälder der DDR (Verfügung), BB
- Die Gestaltung funktionengerechter Waldränder (aktualisiertes Merkblatt), HE

1986

- Schutz und Pflege alter Bäume (Merkblatt), HE

1987

- Waldbaugrundsätze (Erlass), SH

1988

- Wald und Naturschutz, Grundsätze und Richtlinien, HE
- (Hinweise) ‚Ameisenschutzprogramm‘, ‚Programm zur Rettung des Haselhuhns‘, ‚Auerwildprogramm‘, ‚Schutz- und Wiederansiedlungsprogramm für seltene Baum- und Straucharten‘, HE
- Waldränder (Erlass), SH

1989

- Grundsätze für den Waldbau im hessischen Staatswald (Grundsatzterlass), HE
- Waldstandorte und Waldstrukturelemente von besonderer Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz; waldbauliche Gestaltung und Behandlung (Grundsatzterlass), HE
- Langfristige, ökologische Waldbauplanung für niedersächsischen Landesforsten Bd. 1, NI
- Altbaumschutz und Totholzerhaltung (Erlass), SH

1990

- Anweisung und Betreuung von Naturwaldreservaten in Hessen (Grundsatzterlass), HE
- Die Gestaltung funktionengerechter Waldränder (aktualisiertes Merkblatt), HE
- Mittelwaldprojekt (Ifd.), NI

1991

- Naturgemäßer Waldbau im Hessischen Staatswald (Erlass), HE
- LÖWE-Programm, Grundsätze der ökologischen Waldentwicklung, NI
- Leitlinien der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung für die Fortentwicklung des Waldes und der Forstwirtschaft, SH

1992

- Konzept Naturnahe Waldwirtschaft, BW
- Gestaltung und Pflege von Quellen und Bachläufen im Wald (Erlass), HE
- Vogelschutz im Wald (Merkblatt), NI
- Waldrandgestaltung (Merkblatt), NI
- Altbaumschutz und Totholzerhaltung (aktualisierter Erlass), SH

1993

- Wald, Ökologie und Naturschutz, Leistungsbilanz und Ökologieprogramm, BW
- Waldschutzgebietsprogramm der Landesforstverwaltung Baden-Württemberg (Erlass), BW
- Lebensraum Totholz (Merkblatt), BW
- Waldprogramm, BB
- Runderlass zur Erfassung und Darstellung der Waldfunktionen im Land Brandenburg und Empfehlungen für eine funktionsgerechte Behandlung von Schutz- und Erholungswäldern, BB
- Richtlinien für die Bewirtschaftung des Staatswaldes (RiBeS), HE
- Betreuung von Naturwäldern in den niedersächsischen Landesforsten (aktualisierter Runderlass), NI

1994

- Behandlung gewässerbegleitender Flächen im Wald und in Waldgemengelagen (Merkblatt), HE
- Langfristige, ökologische Waldbauplanung für die Niedersächsischen Landesforsten (Erlass), NI
- Ameisenschutz im forstlichen Alltag (Merkblatt), NI

1996

- Lebensraum Waldrand - Schutz und Gestaltung (Merkblatt), BW
- Erlass Artenerfassung im Wald, BB
- (Hinweis) 'Forstliches Generhaltungsprogramm', NI
- Handlungsrahmen für eine naturnahe Bewirtschaftung der landeseigenen Wälder/Waldbaurahmen, SH
- (Hinweis) Naturwaldprogramm, SH

1998

- Waldbaurahmenrichtlinie, BB
- Empfehlungen zum Umgang mit geschützten Biotopen, BB
- Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der §§ 32, 36 des BbgNatSchG, BB
- Grundsätze für den Waldbau im hessischen Staatswald (Grundsaterlass), HE
- Konzeptpapier Wald und Naturschutz (Erlass), HE

1999

- Richtlinie zur Erfassung und Sicherung forstlicher Genressourcen, BB
- Totholz im Wald (Merkblatt), HE
- Fledermäuse im Lebensraum Wald (Merkblatt), HE
- Richtlinie für die naturnahe Waldentwicklung in den schleswig-holsteinischen Landesforsten, SH

2000

- Waldstandorte und Waldstrukturelemente von besonderer Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz; waldbauliche Gestaltung und Behandlung (aktualisierter Erlass), HE
- Habitatbäume und Totholz im Wald (Merkblatt), NI

2001

- Fledermausschutz im LÖWE-Wald (Merkblatt), NI

2002

- Richtlinien für die Bewirtschaftung des Staatswaldes (RiBeS, aktualisiert), HE
- Anweisung und Betreuung von Naturwaldreservaten in Hessen (aktualisierter Erlass), HE

2003

- Waldfunktionenkarte Niedersachsen (Runderlass), NI

2004

- Waldbau-Richtlinie 2004, Grüner Ordner, BB
- Waldprogramm (Aktualisierung), BB
- Naturwald-Erlass (Grundsätze zur Errichtung und Betreuung), BB
- Methusalem-Erlass, BB
- Naturwaldbetreuung im Rahmen des Waldschutzgebietskonzepts des Programms zur langfristigen ökologischen Waldentwicklung in den Landesforsten (Erlass), NI

2005

- Bodenschutzkalkung von Wäldern in Baden-Württemberg Berücksichtigung der Waldbiotope, FFH-Waldlebensraumtypen und Auerhuhnhabitate, BW
- Moorschutzerlass zu waldbaulichen Maßnahmen an und auf Mooren, BB
- Schutz von Waldameisen (Betriebsanweisung), NI

2006

- NATURA 2000 praktisch - Merkblätter für den Artenschutz im Wald, HE

2007

- Leitarten-Konzept 2007-2012 (Erlass), BB
- Umsetzung der Maßnahmenplanung in Natura 2000-Gebieten (Erlass), HE
- Langfristige, ökologische Waldentwicklung in den Niedersächsischen Landesforsten (LÖWE-Erlass, aktualisiert), NI

2008

- Handbuch Wald und Wasser, BW
- Aktionsplan Auerhuhn, BW
- Hessische Waldbaufibel, Grundsätze und Leitlinien zur naturnahen Wirtschaftsweise, HE
- Entscheidungshilfen zur Bewirtschaftung der Eiche in Natura 2000-Gebieten (Betriebsanweisung), NI
- Rahmenrichtlinie für die Waldbewirtschaftung in den Schleswig-Holsteinischen Landesforsten, SH
- Naturwälder in den Schleswig-Holsteinischen Landesforsten, SH

2009

- Waldmodul - Managementpläne Natura 2000, BW
- Artenschutz bei Pflege- und Nutzungsmaßnahmen im Forstbetrieb (Geschäftsanweisung), HE
- Hutewaldprojekt Solling (Ifd.), NI
- Arten- und Lebensraumschutz in Natura 2000-Landeswäldern, Erhalt und Pflege von Lebensraumtypen und Arten der FFH- und Vogelschutzrichtlinie (Handlungsgrundsätze), SH

2010

- Alt- und Totholzkonzept, BW
- Auswahl und Markierung von Habitatbaumgruppen (Praxishilfe), BW
- Generalwildwegeplan, BW
- Kernflächen Naturschutz (Erlass), HE
- Naturwaldbetreuung im Rahmen des LÖWE-Programms (aktualisierter Erlass), NI
- Habitatbaumkonzept HaKon, SH
- Vereinbarung zur Konkretisierung der Handlungsgrundsätze für den Arten- und Lebensraumschutz in Natura 2000-Waldgebieten, SH

2011

- Anweisung zur Berücksichtigung von Natura 2000 in der Forsteinrichtungserneuerung, BW
- Ziele und Grundsätze der ökologischen Waldbewirtschaftung (Aktualisierung), BB
- Waldprogramm (Aktualisierung), BB
- Waldbauliche Maßnahmen auf und an Mooren (Betriebsanweisung), BB
- Naturschutzleitlinie für den Hessischen Staatswald, HE
- Betriebsanweisung Waldbau, SH

2012

- Erkennen von Sonderstrukturen (Praxishilfe), BW
- Umsetzung des Alt- und Totholzkonzeptes in Eichenwäldern (Praxishilfe), BW
- Umsetzung des Alt- und Totholzkonzeptes in fichtendominierten Wäldern (Praxishilfe), BW
- Waldnaturschutzkonzept, Teil A (Betriebsanweisung), BB
- Naturwälder im Landeswald (Betriebsanweisung), BB
- Richtlinien für die Bewirtschaftung des Staatswaldes (RiBeS, aktualisiert), HE
- Erhaltung von Waldgenressourcen in Niedersachsen (aktualisierter RdErl. d. ML. V. 15.10.2012), NI

2013

- Gesamtkonzeption Waldnaturschutz, BW
- Ausweisung von Waldrefugien (Praxishilfe), BW
- Ausweisung und Betreuung von Naturwaldreservaten in Hessen (aktualisierter Erlass), HE
- Leitfaden für die Erarbeitung und Umsetzung der Maßnahmenplanung in Natura 2000-Gebieten, HE
- Langfristige, ökologische Waldentwicklung in den Niedersächsischen Landesforsten (LÖWE-Erlass, aktualisiert, NI)
- Schutz, Pflege und Entwicklung von Natura 2000-Gebieten im Landeswald (RdErl. d. ML u. d. MU v. 27.02.2013), NI
- Betriebsanweisung Naturwald, SH
- Handlungsempfehlungen für Artenschutzmaßnahmen in Schwarzstorch-Brutrevieren der SHLF, SH

2014

- Helikopter-Kalkungen mit erdfeuchten Materialien in Lebensstätten des Grünen Besenmooses (Praxishilfe), BW
- Konzept zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung forstlicher Genressourcen im Land Brandenburg (Betriebsanweisung), BB
- Forstliche Generhaltung (Betriebsanweisung), BB
- Neue Naturwälder in den Schleswig-Holsteinischen Landesforsten (Erlass), SH

2015

- (Aktualisierte) Gesamtkonzeption Waldnaturschutz, BW
- (Aktualisiertes) Alt- und Totholzkonzept, BW
- Geschäftsanweisung Naturschutz, HE
- Geschäftsanweisung Naturwaldreservate, HE
- Gewässerschutz und –entwicklung (aktualisiertes Betriebshandbuch), NI
- u.a.

9.1.4 Auflistung landeswald-/naturschutzrelevanter Berichte seit 1980 unter Kennzeichnung der detailliert analysierten Jahresberichte

* detailliert analysiert

** ab 1990 detailliert analysiert

*** für Jahre fehlender Landeswaldberichterstattung detailliert analysiert

Baden-Württemberg

Berichte für den Landeswald	Berichte für den Gesamtwald
„Forststatistisches Jahrbuch“, 1980 - 1982 (jährlich)	
„Jahresbericht Landesforstverwaltung Baden-Württemberg“**, 1983 - 2000 (jährlich)	
„Jahresbilanz Landesforstverwaltung“*, 2001 - 2008 (jährlich)	
„Geschäftsbericht ForstBW“**, 2009 - 2013 (jährlich)	

Berichte zum Naturschutz	Sonstige Berichte, Erfolgsdarstellung
„Bericht zur Lage der Natur in Baden-Württemberg“, 2015 (erstmalig) <i>mit Darstellungen zum Waldnaturschutz</i>	„Zwischenbilanz zum Konzept Naturnaher Waldbau, Abschlussbericht 2011“
	„Nachhaltigkeitsbericht Staatswald Baden-Württemberg“, 2014 (erstmalig)

Brandenburg

Berichte für den Landeswald	Berichte für den Gesamtwald
„Jahresbericht Forstwirtschaft 1991“* (einmalig)	
„Landeswaldbericht“*, 1992 - 1999 (jährlich, außer Bericht 1997/98)	
„Tätigkeitsbericht der Landesforstverwaltung Brandenburg“*, 2002, 2003	
„Wirtschaftsbericht Forst Brandenburg“*, 2006, 2007	„Bericht über die Lage und Entwicklung der Forstwirtschaft in Brandenburg“****, 2004/06, 2007/09, 2010/12
„Geschäftsbericht Landesbetrieb Forst Brandenburg“*, 2011 - 2014 (jährlich)	

Berichte zum Naturschutz	Sonstige Berichte, Erfolgsdarstellung
„Biologische Vielfalt in den Wäldern Nordostdeutschlands“, 2010 <i>(Studie der Landesforstverwaltungen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern)</i>	

Hessen

Berichte für den Landeswald	Berichte für den Gesamtwald
„Forsten und Naturschutz in Hessen“ (1980 - 1985) bzw. „Forsten und Waldökologie in Hessen“ (1986) ... „Jahresbericht der Hessischen Landesforstverwaltung mit Wirtschaftsergebnissen der Hessischen Staatsforstverwaltung“, 1980 - 1986 (jährlich)	
„Wald in Hessen, Jahresbericht der Hessischen Forstverwaltung“ ^{***} , (1987 - 1990 mit dem Zusatz „mit Wirtschaftsergebnissen der Hessischen Staatsforstverwaltung“), 1987 - 2000 (jährlich)	
„Geschäftsbericht Hessen-Forst“ ^{**} , 2001, 2002, 2003, 2004, 2005/06, 2007	„Waldbericht 2001/02“
„Nachhaltigkeitsbericht Hessen-Forst“ ^{**} , 2008/09, 2010, 2011/12, 2013, 2014	„Bericht Wald und Naturschutz in Hessen“, 2003/04, 2005/06, 2007/10
	„Wald und Forstwirtschaft in Hessen 2011/2014“

Berichte zum Naturschutz	Sonstige Berichte, Erfolgsdarstellung
„Jahrbuch Naturschutz in Hessen“, 1996 - 2008 (jährlich außer 2004; 2009/10, 2011/12, 2013/14) mit Beiträgen von Hessen-Forst bzw. zur Umsetzung von Naturschutz im Wald	

Niedersachsen

Berichte für den Landeswald	Berichte für den Gesamtwald
„Mitteilungen über die Wirtschaftsergebnisse der Niedersächsischen Landesforstverwaltung“ (Teil I + II), 1980 - 1982 (jährlich)	
„Jahresbericht der Niedersächsischen Landesforstverwaltung“ ^{***} , (Teil I + II, ab 1988 ungeteilt, von 1998 - 2001 mit unterschiedlichen Untertiteln), 1983 - 2004 (jährlich)	
„Geschäftsbericht Niedersächsische Landesforsten“ ^{**} (mit unterschiedlichen Untertiteln), 2005 - 2014 (jährlich)	

Berichte zum Naturschutz	Sonstige Berichte, Erfolgsdarstellung
	„Das LÖWE-Programm, 15 Jahre langfristige ökologische Waldentwicklung“, 2006
	„20 Jahre langfristige ökologische Waldentwicklung“, 2011
	„Nachhaltigkeitsbericht“, 2010, 2015
	„Gemeinwohlbilanz“, 2014

Schleswig-Holstein

Berichte für den Landeswald	Berichte für den Gesamtwald
„Jahresbericht der Landesforstverwaltung Schleswig-Holstein“ ^{***} , 1980 - 1996 (jährlich), 1997 als „internes“ Dokument	(1.-6.) „Forstbericht der Landesregierung Schleswig-Holstein“ ^{***} , 1981, 1985, 1991, 1994, 1998, 2002
„Geschäftsbericht Schleswig-Holsteinische Landesforsten“ [*] , 2008 - 2014 (jährlich)	„Siebter Waldbericht, Berichtszeitraum 2003-2007“ ^{***}

Berichte zum Naturschutz	Sonstige Berichte, Erfolgsdarstellung
„Jahresbericht Jagd und Artenschutz“, 2007 - 2014 (jährlich) mit Beiträgen zur Umsetzung von Naturschutz im Wald	„Gemeinwohlbilanz 2008-2014“

9.2 Anhang zu Kapitel 6: Umsetzung des Waldnaturschutzes auf der operativen Ebene

Die Umfrage wurde im Rahmen des Teilprojekts ‚Umsetzung des Waldnaturschutzes auf der operativen Ebene‘ durchgeführt. Im Folgenden werden die gestellten Fragen und Antworten der Revierleitenden aller fünf teilnehmenden Länder (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) in aggregierter Form dargestellt.

9.2.1 Erklärung zur Darstellung

	Ich stimme vollkommen zu (1)	Ich stimme eher zu (2)	Teils/ teils (3)	Ich stimme eher nicht zu (4)	Ich stimme gar nicht zu (5)	Ø gesamt
Meine tägliche Arbeit ist insgesamt stärker naturschutzorientiert geworden	44,2	30,5	20,0	2,9	1,9	1,91

Prozentuale Verteilung der Antworten.

Angabe der durchschnittlichen Beantwortung in allen fünf beteiligten Ländern (Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg). Dabei handelt es sich um gewichtete Werte, um Verzerrungen durch unterschiedliche hohe Beteiligungen in einzelnen Ländern an der Onlinebefragung zu verhindern. Die Skalenwerte sind jeweils in Klammern in der Kopfzeile notiert. In einigen Fällen besteht die Kategorie ‚Kann ich nicht beurteilen‘. Sie fließt nicht in die Berechnung des Durchschnittswertes ein.

9.2.2 Waldnaturschutz als integratives Ziel der Bewirtschaftung im Landeswald

Die folgenden Fragen beschäftigen sich mit der Entwicklung des Themas Waldnaturschutz im Landeswald in den vergangenen 10-15 Jahren.

In unseren Interviews mit RevierleiterInnen wurde berichtet, dass die Entwicklung des Themas Waldnaturschutz in den vergangenen 10-15 Jahren verschiedene Aspekte ihres beruflichen Alltags im Revier verändert hat. Bitte geben Sie an, inwieweit Sie den folgenden Aussagen diesbezüglich zustimmen!

	Ich stimme vollkommen zu (1)	Ich stimme eher zu (2)	Teils/teils (3)	Ich stimme eher nicht zu (4)	Ich stimme gar nicht zu (5)	Ø gesamt
Meine tägliche Arbeit ist insgesamt naturschutzorientierter geworden	41,9	30,4	19,7	7	0,9	1,91
Meine tägliche Arbeit ist insgesamt wirtschaftsorientierter geworden	21,7	28,0	32,5	14,0	3,8	2,40
Der Schwerpunkt meiner täglichen Arbeit hat sich verändert	23,8	30,9	28,6	13,4	3,3	2,34
Die Kontrolle der Einhaltung von Waldnaturschutzbestimmungen durch das Forstamt /und oder die Landesforstbetriebszentrale hat zugenommen	32,5	36,0	18,5	12,8	0,2	2,19
Der Dokumentationsaufwand im Rahmen der Bewirtschaftung hat sich erhöht	63,3	26,3	5,9	3,8	0,7	1,60
Die Koordination mit Akteuren außerhalb der Forstverwaltung (z. B. Naturschutzbehörde, Verbände, Bürger etc.) spielt in der täglichen Praxis eine zunehmend größere Rolle.	48,6	26,4	16,5	8,0	0,5	1,85

In den letzten Jahren und Jahrzehnten haben die Forstverwaltungen und Betriebe vielfältige Waldnaturschutzvorgaben – im Sinne von explizit für Naturschutzzwecke formulierten Programmen entwickelt. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen dieser auf Ihre tägliche Arbeit?

Aufgrund der entstandenen Programme und Vorgaben zu Waldnaturschutz ...

	Ich stimme vollkommen zu (1)	Ich stimme eher zu (2)	Teils/teils (3)	Ich stimme eher nicht zu (4)	Ich stimme gar nicht zu (5)	Ø gesamt
... kann ich meine Vorstellungen zu Waldnaturschutz besser umsetzen	14,9	33,1	34,5	14,9	2,6	2,60
... hat sich die Waldbewirtschaftung insgesamt erschwert	39,9	32,0	15,9	11,1	1,2	2,02
... bin ich weniger selbstständig in meiner Arbeit	19,6	27,1	22,0	25,4	5,8	2,67
... habe ich keine Veränderung in meiner täglichen Praxis festgestellt.	1,9	10,1	15,7	34,3	37,9	3,95

Im Gespräch mit RevierleiterInnen wurden unterschiedliche Aussagen zu deren Einbindung in die Entwicklung von Waldnaturschutzvorgaben innerhalb des Landesforstbetriebs und -verwaltung getroffen.

Bitte geben Sie an, inwieweit Sie den folgenden Aussagen diesbezüglich zustimmen:

	Ich stimme vollkommen zu (1)	Ich stimme eher zu (2)	Teils/teils (3)	Ich stimme eher nicht zu (4)	Ich stimme gar nicht zu (5)	Kann ich nicht beurteilen (6)	Ø gesamt
Die Entwicklung der Waldnaturschutzvorgaben findet unter Einbeziehung von RevierleiterInnen statt	6,4	15,5	21,4	33,2	19,1	4,5	3,42
Vorschläge von RevierleiterInnen zur Umsetzung der Waldnaturschutzvorgaben finden bei dem direkten Vorgesetzten (Forstamtsebene) Gehör	15,8	38,3	27,2	10,4	4,3	4,0	2,43
Vorschläge von RevierleiterInnen zur Umsetzung der Waldnaturschutzvorgaben finden in den Leitungsebenen des Landesforstbetriebs Gehör	5,3	16,5	25,3	20,3	11,5	21,2	3,06
RevierleiterInnen sollten in der Entwicklung der	40,9	39,3	15,8	1,4	1,2	1,4	1,83

Waldnaturschutzvorgaben
stärker miteinbezogen
werden

Waldnaturschutzvorgaben können detailliert ausformuliert oder eher offen gehalten sein.
Bitte beurteilen Sie für Ihr Revier, wie Sie die bestehenden Vorgaben einschätzen:

Meistens eindeutig formuliert (1)	Überwiegend eindeutig formuliert (2)	Teilweise eindeutig formuliert (3)	Überwiegend nicht eindeutig formuliert (4)	Meistens nicht eindeutig formuliert (5)	Ø gesamt
5,3	49,4	35,0	9,6	0,7	2,43

Für die tägliche Arbeit würde ich mir wünschen, die Waldnaturschutzvorgaben ...

... wären deutlich klarer und eindeutiger formuliert (1)	... wären etwas klarer und eindeutiger formuliert (2)	... bleiben weiterhin ähnlich formuliert, wie sie es derzeit sind (3)	... wären etwas weniger spezifisch formuliert (4)	... wären deutlich weniger spezifisch formuliert (5)	Ø gesamt
6,5	24,8	46,4	17,5	4,8	2,89

Die Einhaltung von Waldnaturschutzvorgaben wird ...

Sehr häufig kontrolliert (1)	Eher häufig kontrolliert (2)	Ab und zu kontrolliert (3)	Eher selten kontrolliert (4)	Nicht kontrolliert (5)	Ø gesamt
4,3	26,4	42,8	24,3	2,2	2,93

Inwieweit ist die Umsetzung von Waldnaturschutzvorgaben aus Ihrer Erfahrung mit den gegebenen finanziellen, zeitlichen und personellen Ressourcen möglich?

	Sehr gut möglich (1)	Gut möglich (2)	Möglich (3)	Schwer möglich (4)	Nicht möglich (5)	Ø gesamt
Finanzielle Ressourcen (Sachmittelausstattung, Mittel für spezielle Maßnahmen, Flexibilität hinsichtlich der ökonomischen Ziele für ein Revier etc.)	8,3	31,6	37,7	20,6	1,7	2,64
Zeitliche Ressourcen (verfügbare Zeit des/der RevierleiterIn)	1,0	8,1	38,3	47,4	5,2	3,51
Personelle Ressourcen (z. B. Verfügbarkeit von Waldarbeitern, Kollegen mit Spezialwissen zu bestimmten Naturschutzaspekten etc.)	2,7	10,8	35,0	42,4	9,1	3,53

Viele RevierleiterInnen erwähnten in den Interviews, dass sich der relative Stellenwert sowie die Rahmenbedingungen für Waldnaturschutz in ihrem Revier im Zuge von Reformen der Organisation der Landeswaldbewirtschaftung (so genannten Forstreformen) verändert haben.

Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen diesbezüglich zu?

Im Zuge der Forstreformen in den vergangenen 10-15 Jahren hat sich der Stellenwert von Waldnaturschutz ...

	... deutlich erhöht (1)	... etwas erhöht (2)	... nicht verändert (3)	... etwas verringert (4)	... deutlich verringert (5)	Kann ich nicht beurteilen (6)	Ø gesamt
... auf der Revierebene ...	55,5	27,8	9,8	2,2	3,2	1,5	1,72
... auf der Forstamtsebene	46,0	28,5	7,3	2,2	1,9	14,0	1,75
... auf der Führungsebene des Landesforstbetriebs...	43,7	17,0	4,5	0,8	1,8	32,2	1,60
... in zuständigen Abteilungen des Ministeriums...	33,1	14,0	3,7	0,5	1,1	47,6	1,75

Die konkrete Umsetzung von Waldnaturschutzvorgaben in meinem Revier hat sich durch die Forstreformen in den vergangenen 10-15 Jahren ...

... deutlich erleichtert (1)	... etwas erleichtert (2)	... nicht verändert (4)	... etwas erschwert (5)	... deutlich erschwert (6)	Ø gesamt
4,2	21,4	32,8	26,6	15,0	3,20

9.2.3 Waldnaturschutz im Kontext anderer Waldfunktionen

Die folgenden Fragen beschäftigen sich mit Ihrer persönlichen Einstellung zu Waldnaturschutz sowie der Einstellung verschiedener Personen(gruppen) in Ihrem Umfeld. Dabei interessiert uns auch die relative Priorität von Waldnaturschutz gegenüber anderen Anforderungen an den Wald, die sich grundsätzlich in Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion gliedern, wobei wir unter der Schutzfunktion hier speziell den Naturschutz verstehen.

Bitte geben Sie zunächst an, welche Priorität **Sie persönlich** den einzelnen Waldfunktionen zuschreiben.

	Hohe Priorität (1)	Eher hohe Priorität (2)	Mittlere Priorität (3)	Eher geringe Priorität (4)	Geringe Priorität (5)	Ø gesamt
Nutzfunktion	45,1	42,4	11,3	1,0	0,2	1,72
Naturschutzfunktion	39,0	45,8	14,2	1,0	0	1,80
Erholungsfunktion	21,4	32,4	35,1	9,6	1,5	2,36

Welche Priorität schreibt die **lokale Bevölkerung** in der Umgebung Ihres Reviers Ihrer **Meinung nach** den einzelnen Waldfunktionen zu?

	Hohe Priorität (1)	Eher hohe Priorität (2)	Mittlere Priorität (3)	Eher geringe Priorität (4)	Geringe Priorität (5)	Ø gesamt
Nutzfunktion	21,1	25,1	31,4	16,5	5,9	2,79
Naturschutzfunktion	16,5	36,6	30,7	14,3	2,0	2,40
Erholungsfunktion	49,9	31,0	14,3	4,4	0,5	1,66

Welche Priorität schreibt die Führungsebene Ihres Landesforstbetriebs Ihrer **Meinung nach** den einzelnen Waldfunktionen zu?

	Hohe Priorität (1)	Eher hohe Priorität (2)	Mittlere Priorität (3)	Eher geringe Priorität (4)	Geringe Priorität (5)	Ø gesamt
Nutzfunktion	78,7	17,2	3,7	0	0,5	1,25
Naturschutzfunktion	31,4	39,3	21,6	5,2	2,5	2,07
Erholungsfunktion	18,5	28,9	37,5	12,1	3,0	2,54

Die folgenden Fragen beschäftigen sich mit der Vereinbarkeit dieser verschiedenen Ansprüche auf der Revierebene. Dabei interessiert uns sowohl ihre persönliche Einschätzung als auch Ihre Erfahrung in der täglichen Arbeit.

Bitte geben Sie an, wie vereinbar verschiedene Waldfunktionen Ihrer Meinung nach sind!

	Sehr gut vereinbar (1)	Eher gut vereinbar (2)	Teilweise vereinbar (3)	Eher nicht vereinbar (4)	Gar nicht vereinbar (5)	Ø gesamt
Naturschutz- und Nutzfunktion	16,1	34,4	40,8	8,7	0	2,41
Naturschutz- und Erholungsfunktion	16,4	35,5	35,2	12,7	0,2	2,56
Nutz- und Erholungsfunktion	8,9	40,2	38,2	12,2	0,5	2,53

Unabhängig von ihrer persönlichen Einschätzung berichteten die interviewten RevierleiterInnen von ganz unterschiedlichen Erfahrungen hinsichtlich der Vereinbarkeit verschiedener Funktionen in ihrer täglichen Arbeit.


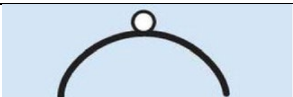

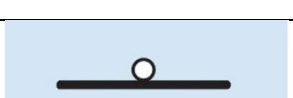
Zwischen welchen Funktionen nehmen Sie in ihrem Revier am häufigsten Schwierigkeiten in der Vereinbarkeit wahr?

	Selten bis nie Konflikt (1)	Eher selten Konflikt (2)	Hin und wieder Konflikt (3)	Eher häufig Konflikt (4)	Häufig Konflikt (5)	Ø gesamt
Naturschutz- und Nutzfunktion	4,7	21,6	38,7	27,5	7,4	3,10
Naturschutz- und Erholungsfunktion	5,2	34,6	32,8	13,9	3,5	2,63
Nutz- und Erholungsfunktion	3,5	20,6	41,0	26,1	8,7	3,12
Verschiedene Nutzungs- interessen untereinander	15,7	37,9	31,6	11,9	3,0	2,43
Verschiedene Naturschutz- interessen untereinander	12,3	35,9	33,4	14,3	4,0	2,69
Verschiedene Erholungs- interessen untereinander	11,3	32,2	33,4	16,8	6,3	2,76

9.2.4 Beurteilung der Ziele und Maßnahmen zum Waldnaturschutz

Die folgenden Fragen beziehen sich auf Ihre allgemeine Wahrnehmung des Ökosystems Wald, bestehender Waldnaturschutzvorgaben und erwarteter Maßnahmen im Rahmen der Waldbewirtschaftung. (Große) Prozessschutzflächen, auf denen keine Maßnahmen mehr durchgeführt werden (beispielsweise Waldrefugien, -reservate), sollen hier zunächst nicht berücksichtigt werden. Diese Flächen werden in einem der folgenden Frageblöcke separat behandelt.

Die folgende Darstellung zeigt 4 Bilder, welche verschiedene Einschätzungen hinsichtlich der Stabilität des Ökosystems Wald widerspiegeln. Die Natur ist immer als Kugel dargestellt. Bitte lesen Sie die Kurzbeschreibung zu jedem Bild und markieren Sie die Darstellung, die Ihre Wahrnehmung des Waldes am besten reflektiert.

	<p><u>Das „strapazierfähige Waldökosystem“</u></p> <p>Im Grunde ist die Natur so eingerichtet, dass sie immer wieder ins Lot kommt. Gleichgültig was man macht, der Ball kehrt immer wieder in die Ausgangslage zurück.</p>	9,3
	<p><u>Das „empfindliche Waldökosystem“</u></p> <p>Die Natur ist sehr empfindlich gegenüber jeder Art von Eingriff. Schon kleine Eingriffe können dazu führen, dass der Ball außer Kontrolle gerät.</p>	3,3
	<p><u>Das „in Grenzen tolerante“ Waldökosystem</u></p> <p>In gewissem Maße können Eingriffe in die Natur erfolgen. Erst wenn ein gewisser Punkt überschritten wird, gerät der Ball außer Kontrolle.</p>	82,4
	<p><u>Das „unberechenbare Waldökosystem“</u></p> <p>Wenn man Eingriffe in die Natur vornimmt, weiß man nicht, ob das gute oder schlechte Folgen haben wird. Es ist nicht vorhersehbar, wie sich der Ball bewegen wird.</p>	5,0

Bitte geben Sie nun an, welche Notwendigkeit Sie für Naturschutzvorgaben im Landeswald sehen.

Naturschutzvorgaben sind unbedingt notwendig (1)	Naturschutzvorgaben sind notwendig (2)	Naturschutzvorgaben sind in gewissem Umfang notwendig (3)	Naturschutzvorgaben sind eher nicht notwendig (4)	Naturschutzvorgaben sind nicht notwendig (5)	Ø gesamt
18,3	37,1	40,6	3,3	0,8	2,34

Wie beurteilen Sie vor dem Hintergrund Ihrer Einschätzung der Notwendigkeit von Naturschutzvorgaben die bestehenden Waldnaturschutzvorgaben im Landeswald?

Viel zu ambitioniert (1)	Etwas zu ambitioniert (2)	Genau richtig (3)	Zu wenig ambitioniert (4)	Viel zu wenig ambitioniert (5)	Ø gesamt
10,3	42,0	33,4	13,1	1,3	2,50

In den Interviews unterschieden einige RevierleiterInnen zwischen obligatorischen

Waldnaturschutzmaßnahmen, also der Erfüllung von naturschutzbezogenen Vorgaben und Gesetzen, und Maßnahmen, welche aus dem persönlichen Interesse und der Eigeninitiative der/s RevierleiterIn resultieren. Letztes umfasst also Aktivitäten, zu denen die RevierleiterInnen nicht verpflichtet sind.

Welchen Anteil nehmen obligatorische und nicht-obligatorische Waldnaturschutzmaßnahmen in Ihrer täglichen Arbeit ein?

Die meisten der von mir umgesetzten Naturschutzmaßnahmen sind Ergebnis persönlicher Initiative (1)	Der überwiegende Teil der von mir umgesetzten Naturschutzmaßnahmen sind Ergebnis persönlicher Initiative (2)	Teils/teils (3)	Ich konzentriere mich überwiegend auf die Umsetzung verbindlicher Vorgaben (4)	Ich konzentriere mich ausschließlich auf die Umsetzung verbindlicher Vorgaben (5)	Ich setze keine Naturschutzmaßnahmen um (6)
4,8	28,6	46,5	18,8	1,3	0

Bitte geben Sie an, inwieweit Sie den folgenden Aussagen zu den Waldnaturschutzvorgaben – große Prozessschutzflächen (bspw. Waldreservate/-refugien) ausgenommen – zustimmen!

Die bestehenden Waldnaturschutzvorgaben und -maßnahmen – große Prozessschutzflächen ausgenommen – im Landeswald sind meiner Meinung nach...

	Ich stimme vollkommen zu (1)	Ich stimme eher zu (2)	Teils/teils (3)	Ich stimme eher nicht zu (4)	Ich stimme gar nicht zu (5)	Kann ich nicht beurteilen (6)	Ø gesamt
... naturschutzfachlich sinnvoll	17,4	39,6	32,6	7,3	2,1	1,0	2,39
... geeignet um die Waldnaturschutzziele des Landes zu erreichen	11,8	49,5	27,5	7,5	2,4	1,3	2,40
... an die Dynamiken des Ökosystems Wald angepasst	5,5	27,2	38,1	23,8	4,2	1,3	2,92
... Ausdruck der heutigen gesellschaftlichen Ansprüche an den Wald	25,3	43,5	18,5	11,2	0,8	0,8	2,09
... ein Ausdruck von Misstrauen gegenüber den RevierleiterInnen und ihrem Naturschutzhandeln	17,7	25,8	17,7	24,7	13,5	0,5	2,80
... mit den Anforderungen der Arbeitssicherheit vereinbar	4,2	13,7	34,5	34,5	12,6	0,5	3,40
... mit der Verkehrssicherungspflicht vereinbar	5,2	16,6	32,7	29,6	15,3	0,5	3,39
... flexibel genug, um sie	3,4	24,5	37,5	22,7	10,0	2,1	3,18

an lokale Gegebenheiten
anzupassen

Die folgenden Fragen beziehen sich auf bereits realisierte Prozessschutzflächen im Landeswald im Kontext der Zielsetzung der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt.

Bitte geben Sie an, inwieweit Sie den folgenden Aussagen zustimmen!

Die bereits aus der Nutzung genommenen großen Prozessschutzflächen (bspw. Waldreservate/-refugien) im Landeswald sind meiner Meinung nach...

	Ich stimme vollkommen zu (1)	Ich stimme eher zu (2)	Teils/teils (3)	Ich stimme eher nicht zu (4)	Ich stimme gar nicht zu (5)	Kann ich nicht beurteilen (6)	Ø gesamt
... naturschutzfachlich sinnvoll	19,0	32,5	27,8	13,5	5,8	1,3	2,60
... geeignet um die Waldnaturschutzziele des Landes zu erreichen	16,0	38,0	6,9	11,4	5,1	2,7	2,63
... Ausdruck der heutigen gesellschaftlichen Ansprüche an den Wald	34,9	38,6	12,4	9,0	3,2	1,9	2,10
... ein Ausdruck von Misstrauen gegenüber den RevierleiterInnen und ihrem Können/Management	14,3	21,5	15,1	26,3	20,4	2,4	2,96
... mit den Anforderungen der Arbeitssicherheit vereinbar	12,2	24,2	31,6	20,7	8,8	2,4	2,98
... mit der Verkehrssicherungspflicht vereinbar	8,3	24,1	30,2	24,3	11,2	1,9	3,21

In Diskussionen zu Prozessschutzflächen im Landeswald bestehen unterschiedliche Ansichten dazu, ob viele kleine (bspw. „Trittsteine“ wie einzelne Habitatbäume oder -gruppen) oder wenige große Flächen (bspw. Waldrefugien, Naturwaldreservate) naturschutzfachlich zielführender sind. Bitte geben Sie an, welche Kombination aus großen und kleinen Prozessschutzflächen Ihrer Meinung nach naturschutzfachlich am sinnvollsten ist.

Der Schwerpunkt sollte auf vielen kleinen Prozessschutzflächen liegen (1)	Es sollte sowohl große als auch kleine Prozessschutzflächen geben (2)	Der Schwerpunkt sollte auf einigen großen Prozessschutzflächen liegen (3)	Prozessschutzflächen sind an sich unnötig, Naturschutz kann gut im Rahmen der Bewirtschaftung integriert werden (4)	Ø gesamt
14,7	62,8	8,9	13,6	2,19

Die Interviews mit RevierleiterInnen haben gezeigt, dass die Umsetzung von Waldnaturschutzvorgaben insgesamt von Einzelpersonen ganz unterschiedlich empfunden wird. Bitte geben Sie an, inwieweit die folgenden Aussagen diesbezüglich auf Sie zutreffen.

	Ich stimme vollkommen zu (1)	Ich stimme eher zu (2)	Teils/teils (3)	Ich stimme eher nicht zu (4)	Ich stimme gar nicht zu (5)	Ø gesamt
Es bereitet mir Freude, die Waldnaturschutzvorgaben in meiner täglichen Arbeit umzusetzen.	25,5	35,9	28,1	8,6	1,8	2,19
Ich versuche Vorgaben zum Waldnaturschutz bestmöglich umzusetzen.	40,1	51,0	8,1	0,5	0,3	1,64
Ich versuche bestmöglich dazu beizutragen, dass die Waldnaturschutzziele welche für den Landeswald gesetzt wurden, erreicht werden.	38,4	47,9	12,6	1,1	0	1,74
Ich setze nur die Waldnaturschutzvorgaben um, die ich persönlich für sinnvoll halte.	5,2	12,6	15,7	46,2	20,2	3,67
Ich bemühe mich, Mitarbeiter und Kollegen von den Waldnaturschutzvorgaben zu überzeugen.	17,8	38,4	30,3	10,7	2,9	2,44

9.2.5 Waldnaturschutz im Kontext gesellschaftlicher Erwartungen an den Landeswald

Naturschutz im Landeswald ist bekanntermaßen nur eine Funktion im Rahmen der multifunktionalen Bewirtschaftung. Hinter den vielfältigen Funktionen stehen dabei auch unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen und deren Erwartungen/Ansprüche an den Wald.

Bitte geben Sie an, wem die Bewirtschaftung des Landeswaldes Ihrer Meinung nach zugutekommen sollte!

	Wichtig (1)	Eher wichtig (2)	Weder noch (3)	Eher unwichtig (4)	Unwichtig (5)	Ø gesamt
Bürgern in der lokalen Umgebung	55,3	34,6	5,9	3,5	0,8	1,63
Der Gesellschaft insgesamt	53,1	40,6	5,0	1,1	0,3	1,57
Zukünftigen Generationen	83,4	15,3	0,8	0,5	0	1,18
Dem Wald als Ökosystem einschließlich seiner Arten	73,5	22,8	2,6	1,1	0	1,31
Den Erholungssuchenden	21,5	50,8	15,2	12,5	0	2,25
Dem Landesforstbetrieb	23,9	41,2	16,5	15,2	3,2	2,23
Der Holzwirtschaft	22,8	43,9	15,9	13,8	3,7	2,27

Bitte geben Sie nun an, inwieweit die **im Landeswald bestehenden Waldnaturschutzvorgaben dazu beitragen**, den Erwartungen/Ansprüchen der genannten Gruppen gerecht zu werden.

	Großer Beitrag	Eher großer Beitrag	Mittlerer Beitrag	Eher geringer Beitrag	Kein Beitrag	Kann ich nicht beurteilen	Ø gesamt
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Bürgern in der lokalen Umgebung	8,4	21,9	32,2	29,6	4,7	3,2	3,04
Der Gesellschaft insgesamt	16,4	38,5	31,3	10,1	0,8	2,9	2,44
Zukünftigen Generationen	25,5	35,9	25,5	10,1	0,5	2,4	2,25
Dem Wald als Ökosystem einschließlich seiner Arten	28,1	40,1	24,6	5,6	0,5	1,1	2,07
Der Erholungssuchenden	5,9	23,1	35,9	28,5	4,8	1,9	3,11
Des Forstbetrieb	10,7	23,5	31,7	24,3	7,2	2,7	2,91
Der Holzwirtschaft	5,0	11,1	13,5	30,2	37,9	2,1	3,91

In den Interviews wurden RevierleiterInnen gefragt, was sie motiviert, Naturschutz zu betreiben. Die Antworten lassen sich in vier Gruppen einteilen, welche durch die unten stehenden Aussagen repräsentiert werden. Obwohl häufig mehrere Gründe genannt wurden, gab es meist **einen Grund, der als besonders wichtig** dargestellt wurde.

Bitte geben Sie an welche der folgenden Aussagen Ihre Einstellung am besten widerspiegelt!

„Als Angestellter des Landes verfolge ich die von der Politik vorgegebenen Ziele der Waldbewirtschaftung, unabhängig davon, wie ich diese Ziele beurteile.“	(1)	8,7
„Ich bin dem Naturschutz persönlich sehr verbunden und verfolge Naturschutzziele in meinem Revier, weil es mir wichtig ist.“	(2)	48,0
„Waldwirtschaft ist Naturschutz; die Bewirtschaftung selbst leistet einen wichtigen Beitrag für den Naturschutz und umgekehrt.“	(3)	39,6
„Ich sehe Naturschutz nicht als wesentliche Aufgabe für mein Revier.“	(4)	1,3
Kommentar		2,4

9.2.6 Entscheidungsspielräume von Revierleitenden

In den Interviews mit RevierleiterInnen wurde häufig ein gewisser Entscheidungs- und Handlungsspielraum thematisiert, welcher den RevierleiterInnen in der Ausübung ihrer Arbeit zur Verfügung steht. Die folgenden Fragen beschäftigen sich damit, inwieweit solche Spielräume bestehen, wer oder was diese möglicherweise beeinflusst und wofür sie genutzt werden.

Bitte geben Sie an, inwieweit Sie für sich selbst einen Entscheidungs- und Handlungsspielraum in der Ausübung Ihrer Tätigkeit in den verschiedenen Arbeitsbereichen wahrnehmen.

In dem von mir betreuten Landeswald habe ich einen gewissen Entscheidungs- und Handlungsspielraum hinsichtlich ...

	Großer Spielraum m (1)	Eher großer Spielraum m (2)	Mittlerer Spielraum m (3)	Eher kleiner Spielraum m (4)	Kein Spielraum m (5)	Ø gesamt
... des Ortes/Waldbestandes, in dem Naturschutzmaßnahmen umgesetzt werden	9,2	34,0	35,1	18,8	3,0	2,74
... des Zeitpunkts der Umsetzung von speziellen Naturschutzmaßnahmen	7,1	36,2	34,8	19,2	2,7	2,72
... der Festlegung von naturschutzfachlichen Schwerpunkten in meinem Revier (bspw. Schwerpunkt auf bestimmte Arten oder Biotoptypen)	8,0	30,1	33,2	24,2	4,4	2,82
... der räumlichen Verteilung von Holzerntemaßnahmen	23,4	38,8	24,8	10,7	2,2	2,44
... der zeitlichen Gestaltung von Holzerntemaßnahmen	16,9	22,9	30,9	24,6	4,7	2,88
... der zu erbringenden Holzerntemengen	3,0	7,2	19,1	44,8	26,0	3,86
... der räumlichen Gestaltung von Maßnahmen, die der Erholungsnutzung dienen	8,3	27,7	40,4	21,9	1,7	2,82
... der zeitlichen Gestaltung von Maßnahmen, die der Erholungsnutzung dienen	7,2	29,8	39,0	21,8	2,2	2,87

Wie sehr orientieren Sie sich bei der Ausübung Ihres Entscheidungs- und Handlungsspielraums an folgenden Faktoren bzw. den Zielen und Erwartungen folgender Personen(gruppen)?

	Ich orientiere mich sehr stark ... (1)	Ich orientiere mich eher ... (2)	Ich orientiere mich teilweise ... (3)	Ich orientiere mich eher nicht ... (4)	Ich orientiere mich gar nicht ... (5)	Ø gesamt
... an den Waldnaturschutzzielen des Landesforstbetriebs	26,5	51,4	21,0	0,8	0,3	1,93
... an den ökonomischen Zielen des Landesforstbetriebs	27,9	49,7	18,9	2,7	0,8	1,93
... an den Zielen des Landesforstbetriebs hinsichtlich der Erholungsnutzung	9,3	35,5	40,2	13,7	1,4	2,61
... an meinen persönliche Naturschutzzielen für mein Revier	30,3	39,4	23,7	6,6	0	2,05
... an meinen persönlichen ökonomischen Zielen für mein Revier	24,2	38,9	23,9	11,3	2,7	2,28
... an meinen persönliche Zielen hinsichtlich der Erholungsnutzung für mein Revier	13,4	34,5	33,2	15,6	3,3	2,56
... an den Zielen von lokalen Naturschutzgruppen vor Ort	2,2	19,0	46,8	25,1	6,9	3,08
... an den Erwartungen meines Vorgesetzten	9,5	38,4	36,5	12,3	3,3	2,56
... an den Zielen der Naturschutzverwaltung	5,8	34,5	42,3	15,5	1,9	2,76
... an den Erwartungen der Bürger vor Ort hinsichtlich der Bewirtschaftung meines Reviers	2,7	28,0	38,7	25,8	4,8	3,06
... an den Erwartungen der Holzverarbeitenden Industrie	1,6	18,1	32,4	34,3	13,5	3,34

Bitte geben Sie an, wie sich dieser Entscheidungs- und Handlungsspielraum Ihrer Meinung nach in der tatsächlichen betrieblichen Praxis auswirkt auf ...

	Sehr positiv	Positiv	Weder positiv noch negativ	Eher negativ	Sehr negativ	Kann ich nicht beurteilen	Ø gesamt
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
...meine Arbeitszufriedenheit	16,6	54,5	18,3	9,5	0,5	0,5	2,33
...die Erreichung der Naturschutzziele für den Landeswald	8,7	59,4	24,3	5,4	0,5	1,6	2,25
...die Erreichung der Wirtschaftsziele für den Landeswald	6,8	53,8	29,5	7,7	0,8	1,4	2,43
... die Erfüllung der Erwartungen der lokalen Bevölkerung an den Wald	4,4	45,1	39,1	6,0	0,5	4,9	2,54

In den Interviews mit RevierleiterInnen wurde mehrmals erwähnt, dass der Entscheidungs- und Handlungsspielraum sich im Zuge der Forstreformen verändert hat. Bitte geben Sie an, inwieweit Sie den folgenden Aussagen zustimmen.

Im Zuge der Forstverwaltungsreformen hat sich mein Handlungsspielraum ...

... stark vergrößert	... eher vergrößert	... nicht verändert	... eher verringert	... stark verringert	Ø gesamt
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
2,5	24,9	24,3	42,6	5,7	3,24

Inwieweit treffen die folgenden Aussagen auf Sie zu?

	Trifft vollkom men zu (1)	Trifft eher zu (2)	Teils/teils (3)	Trifft eher nicht zu (4)	Trifft nicht zu (5)	Ø gesamt
Es stört mich, wenn meine Entscheidungsfreiheit eingeschränkt wird und ich deshalb meine Arbeit nicht so ausführen kann, wie ich es für richtig halte	40,5	42,1	12,4	4,7	0,3	1,78
Es frustriert mich, wenn andere versuchen, meine Entscheidungen zu beeinflussen	15,9	29,9	35,9	14,0	4,4	2,54
Vorgaben führen häufig dazu, dass ich das Gegenteil machen möchte	2,8	5,2	21,5	44,6	25,9	3,85
Ich leiste einer Vorschrift nur dann Folge, wenn ich sie für sinnvoll halte	5,0	19,4	26,6	35,2	13,9	3,34
Ratschläge Anderer fasse ich häufig als Einmischung auf	0,3	2,5	15,9	52,9	28,5	4,00
Ich folge den Vorgaben der Forstverwaltung, auch wenn sie nicht immer zum besten Ergebnis führen	3,3	34,9	38,5	20,3	3,0	2,81
Vorgaben des Landesforstbetriebs müssen unter allen Umständen ausgeführt werden	3,0	23,7	33,9	23,7	14,9	3,20
Als Beamte/in bzw. Landesangestellte/r fühle ich mich verpflichtet, den Vorgaben des Landesforstbetriebs Folge zu leisten	14,2	54,8	21,9	5,8	3,3	2,28
Unter bestimmten Umständen ist es in Ordnung, Vorgaben zu missachten und eigene Vorstellungen umzusetzen	4,9	23,9	28,3	32,7	10,2	3,25

9.2.7 Faktoren, die Waldnaturschutz im Landeswald erleichtern oder erschweren

In den Interviews mit RevierleiterInnen wurde deutlich, dass verschiedene Faktoren die Realisierung von Waldnaturschutzmaßnahmen erleichtern bzw. erschweren können.

Bitte geben Sie an, inwieweit die folgenden Faktoren in Ihrer Erfahrung die Realisierung von Waldnaturschutzmaßnahmen **erleichtern bzw. erschweren**.

Die Umsetzung von Waldnaturschutzvorgaben wird durch...

	Stark erleichtert (1)	Eher erleichtert (2)	weder erleichtert noch erschwert (3)	Eher erschwert (4)	Stark erschwert (5)	Ø gesamt
... die bestehende Flexibilität hinsichtlich der räumlichen, zeitlichen oder mengenmäßigen Erfüllung des Hiebsatzes...	6,3	29,8	31,5	27,8	4,5	2,97
... meine persönliche Einstellung zum Naturschutz...	14,8	49,6	28,2	7,1	0,3	2,31
... meine persönliche Meinung bzgl. für den Landeswald gesetzten Waldnaturschutzzielen ...	4,7	41,0	45,6	8,1	0,6	2,61
... meine persönliche Überzeugung von der Effektivität einer Maßnahme ...	16,3	43,8	27,5	11,2	1,1	2,39
... aktuell bestehende Fortbildungsangebote für mich als RevierleiterIn im Bereich Naturschutz ...	5,7	52,3	39,1	2,9	0	2,39
... den aktuell bestehenden Zugang zu Experten (sowohl extern also auch innerhalb des Landesforstbetriebes, z.B. Funktionsbeamte Naturschutz, Naturschutzbeauftragte) ...	8,0	44,0	37,4	9,7	0,9	2,52
... die Einstellung der/s direkten Vorgesetzten (Forstamtsebene) ...	5,2	35,0	41,9	15,6	2,3	2,70
... das Verhältnis zu lokalen Naturschutzgruppen ...	3,2	29,6	45,7	17,2	4,3	2,87
... die vorhandenen zeitlichen Ressourcen...	0,9	5,2	23,3	52,3	18,4	3,81
... die vorhandenen Finanzmittel...	1,1	16,7	42,0	32,8	7,5	3,28
... das vorhandene Personal...	1,4	7,4	34,1	40,7	16,3	3,63
... wirtschaftliche Ziele des Landesforstbetriebes	0	3,5	40,6	46,4	9,5	3,55
... den Stellenwert von Waldnaturschutz in der Zielhierarchie des	1,2	28,5	47,8	18,2	4,3	2,92

Landesforstbetriebes...						
... die Erholungsnutzung ...	0,6	6,6	60,0	30,3	2,6	3,25

9.2.8 Interaktion mit dem Forstamt und der Zentrale des Landesforstbetriebs

Die Zusammenarbeit mit den Führungsebenen wurde in unseren Interviews häufig als wichtiger Faktor für die Umsetzung von Naturschutzziele im Wald ausgemacht. Die folgenden Fragen befassen sich mit diesem Aspekt.

Wie häufig tauschen Sie sich in Ihrem beruflichen Alltag durchschnittlich mit Ihrer/m Vorgesetzten bzw. Mitarbeitern der Landesforstbetriebszentrale zu Waldnaturschutzbelangen aus?

	Wöchentl ich (1)	Monatlic h (2)	Einmal im Quartal (3)	Einmal im Halbjahr (4)	Weniger häufig (5)	Ø gesamt
Direkte/r Vorgesetzte/r (Forstamtsebene)	9,0	34,6	25,9	16,3	14,1	3,01
MitarbeiterInnen der Landesforstbetriebszentrale	1,4	2,9	6,3	12,1	77,3	4,39
Führungsebene der Landesforstbetriebszentrale	0	0,6	0,9	7,2	91,4	4,77

Wie würden Sie Ihre Zusammenarbeit mit Ihren Vorgesetzten im Forstamt und den Mitarbeitern des Landesforstbetriebs, mit denen sie in Kontakt stehen, insgesamt beschreiben?

	Positiv (1)	Eher positiv (2)	Teils/teils (3)	Eher negativ (4)	Ø gesamt
Direkte/r Vorgesetzte/r (Forstamtsebene)	32,4	38,4	0	22,8	2,29
MitarbeiterInnen der Landesforstbetriebszentrale	11,0	31,8	0	46,5	2,90
Führungsebene der Landesforstbetriebszentrale	0	0,6	0,9	7,2	3,35

Inwieweit stimmen Ihre Vorstellungen zum Thema Waldnaturschutz im Landeswald mit denen Ihrer Vorgesetzten überein?

	Stimmen meistens überein (1)	Stimmen nicht überein – ich bin für weniger Natursch utz (2)	Stimmen nicht überein – ich bin für mehr Natursch utz (3)	Stimmen nicht überein – ich bin für eine andere Art des Natursch utzes (4)	Kann ich nicht beurteile n (5)	Ø gesamt
Direkte/r Vorgesetzte/r (Forstamtsebene)	62,6	4,0	12,2	12,2	9,1	1,95

MitarbeiterInnen der Landesforstbetriebszentrale	30,7	4,9	5,2	11,5	47,7	3,09
Führungsebene der Landesforstbetriebszentrale	24,1	3,7	6,6	12,4	53,2	3,56

Bitte geben Sie an, wie die Mehrheit der folgenden Personengruppen die bestehenden Waldnaturschutzvorgaben für die Bewirtschaftung des Landeswaldes **Ihrer Meinung nach** beurteilt.

	Positiv (1)	Eher positiv (2)	Teils/teils (3)	Eher negativ (4)	Negativ (5)	Kann ich nicht beurteilen (6)	Ø gesamt
WaldarbeiterInnen	2,3	12,5	38,5	32,9	11,3	2,5	3,41
KollegInnen/RevierleiterInnen	2,6	27,9	50,1	15,7	1,4	2,3	2,85
Direkte/r Vorgesetzte/r (Forstamtsebene)	8,3	40,0	33,1	12,0	2,9	3,7	2,52
MitarbeiterInnen der Landesforstbetriebszentrale	6,9	30,1	17,3	2,3	0,6	42,8	2,27
Führungsebene der Landesforstbetriebszentrale	9,9	23,2	15,1	5,8	1,7	44,3	2,50

Bitte geben Sie an, inwiefern die folgenden Faktoren Ihrer Meinung nach für die Beurteilung bestehender Waldnaturschutzvorgaben durch die einzelnen Personengruppen **ausschlaggebend** sind.

	Meinung zur Effektivität der Vorgaben (1)	Meinung zu den Zielen der Vorgaben (2)	Zeit-/Arbeitsaufwand welcher mit der Umsetzung der Vorgaben verbunden ist (3)	Persönliches Interesse bzw. Desinteresse an Naturschutz (4)	Vereinbarkeit der Vorgaben mit ökonomischen Zielsetzungen (5)	Vereinbarkeit der Vorgaben mit Arbeitssicherheit (6)	Kann ich nicht beurteilen (7)
WaldarbeiterInnen	3,4	7,1	12,6	22,0	7,7	38,3	8,9
KollegInnen/RevierleiterInnen	4,3	16,8	24,6	27,2	15,1	2,3	9,6
Direkte/r Vorgesetzte/r (Forstamtsebene)	6,1	24,9	8,1	17,3	25,1	0,9	17,6
MitarbeiterInnen der Landesforstbetriebszentrale	3,2	16,6	2,3	6,4	9,9	0,3	61,2
Führungsebene der Landesforstbetriebszentrale	2,6	14,0	1,8	2,9	16,4	0	62,3

9.2.9 Interaktion mit lokalen Naturschutzgruppen und -verwaltung

Die Fragen in diesem Abschnitt beschäftigen sich mit dem Kontakt zwischen Ihnen als RevierleiterIn und Akteuren außerhalb der Forstverwaltung, insbesondere lokale Naturschutzgruppen (zum Beispiel Ortsgruppen von Naturschutzverbänden und ähnliches) und der lokalen Naturschutzverwaltung (Untere Naturschutzbehörde oder ähnliches).

Bitte geben Sie an, wie häufig Sie in Ihrem beruflichen Alltag Kontakt mit lokalen Naturschutzgruppen und der lokal zuständigen Naturschutzbehörde zu Waldnaturschutzthemen austauschen?

	Ein bis mehrmals die Woche (1)	Ein bis drei Mal im Monat (2)	Mehrmal s jährlich (3)	Ein bis zwei Mal jährlich (4)	Seltener (5)	Ø gesamt
Naturschutzgruppen	1,1	9,7	29,9	27,6	31,6	3,75
Naturschutzbehörde	0,9	8,3	37,6	30,2	23,0	3,70

Wie würden Sie Ihre Interaktion mit lokalen Naturschutzgruppen und der Unteren Naturschutzbehörde insgesamt beschreiben?

	Positiv (1)	Eher positiv (2)	Teils/teils (3)	Eher negativ (4)	Negativ (5)	Ø gesamt
Naturschutzgruppen	13,6	34,4	37,7	10,7	4,0	2,48
Naturschutzbehörde	16,3	41,0	31,8	7,4	3,4	2,44

Die RevierleiterInnen schilderten in den Interviews sehr unterschiedliche Erfahrungen mit lokalen Naturschutzgruppen.

Bitte geben Sie an inwieweit Sie den folgenden Aussagen diesbezüglich zustimmen!

Lokale Naturschutzgruppen...

	Ich stimme vollkommen zu (1)	Ich stimme eher zu (2)	Teils/teils (3)	Ich stimme eher nicht zu (4)	Ich stimme gar nicht zu (5)	Kann ich nicht beurteilen (6)	Ø gesamt
...stellen eine wichtige Informationsquelle für meine Arbeit dar	7,8	23,0	24,1	26,4	14,1	4,6	2,97
...unterstützen Naturschutzmaßnahmen in meinem Revier aktiv (z. B. Kartierung, Informationssammlung etc.)	5,7	18,4	23,9	26,4	19,3	6,3	3,20
...konzentrieren sich häufig stark auf einzelne Naturschutzaspekte (z. B. bestimmte Arten)	35,0	47,3	9,5	2,0	1,7	4,6	1,88
...haben Kenntnis von den ökologischen Zusammenhängen im Ökosystem Wald	2,0	13,5	39,1	24,7	15,2	5,5	3,31
...stehen meiner Waldnaturschutzarbeit im Revier kritisch gegenüber	4,9	20,7	27,7	26,5	8,9	11,2	3,15
...stehen meiner Art der Bewirtschaftung insgesamt kritisch gegenüber	11,0	24,8	25,4	23,9	7,2	7,8	2,92
...setzen sich für Naturschutzziele ein, von deren naturschutzfachlicher Relevanz ich überzeugt bin	2,3	26,1	41,3	13,8	6,9	9,7	2,88

Ebenso schilderten die RevierleiterInnen unterschiedliche Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der lokal zuständigen Naturschutzbehörde.

Bitte geben Sie an, inwieweit Sie den folgenden Aussagen diesbezüglich zustimmen!

Die Untere Naturschutzbehörde ...

	Ich stimme vollkommen zu (1)	Ich stimme eher zu (2)	Teils/teils (3)	Ich stimme eher nicht zu (4)	Ich stimme gar nicht zu (5)	Kann ich nicht beurteilen (6)	Ø gesamt
...stellen eine wichtige Informationsquelle für meine Arbeit dar	7,4	22,6	24,6	29,2	13,2	2,9	3,22
...unterstützen Naturschutzmaßnahmen in meinem Revier aktiv (z. B. Kartierung, Informationssammlung etc.)	5,8	24,3	28,7	24,3	12,8	4,1	3,18
...konzentrieren sich häufig stark auf einzelne Naturschutzaspekte (z. B. bestimmte Arten)	8,1	33,2	27,7	16,5	4,0	10,4	2,72
...haben Kenntnis zu den ökologischen Zusammenhängen im Ökosystem Wald	6,4	27,2	29,2	19,9	9,2	8,1	2,99
...stehen meiner Waldnaturschutzarbeit im Revier kritisch gegenüber	3,2	10,7	16,1	40,9	14,1	15,0	3,57
...stehen meiner Art der Bewirtschaftung insgesamt kritisch gegenüber	4,3	14,7	17,3	37,3	11,8	14,5	3,32
...setzen sich für Naturschutzziele ein, von deren naturschutzfachlicher Relevanz ich überzeugt bin	4,3	30,3	36,9	11,5	3,7	13,3	2,80

9.2.10 Interaktion mit Bürgern/Verhältnis zur Öffentlichkeit

Wie häufig haben Sie in Ihrem beruflichen Alltag im Landeswald durchschnittlich Kontakt mit der lokalen Bevölkerung (z. B. Gespräche mit Erholungssuchenden oder „normalen“ Bürgern; Forstbedienstete, Selbstwerber und Privatwaldbesitzer ausgenommen)?

Täglich (1)	Mehrmals in der Woche (2)	Einmal in der Woche (3)	Mehrmals im Monat (4)	Seltener (5)	Ø gesamt
23,3	45,5	13,1	12,5	5,7	2,36

Wie würden Sie Ihre Interaktion mit der lokalen Bevölkerung insgesamt beschreiben?

Positiv (1)	Eher positiv (2)	Teils/teils (3)	Eher negativ (4)	Negativ (5)	Ø gesamt
23,1	60,1	16,5	0,3	0	2,00

In den Interviews mit RevierleiterInnen wurde sowohl von positiven als auch negativen Interaktionen mit BürgerInnen berichtet, wobei verschiedene Gründe für beides genannt wurden.

Bitte beschreiben Sie hier, wie Sie die Einstellung und Kenntnisse der lokalen Bevölkerung insgesamt einschätzen.

	Sehr positiv (1)	Eher positiv (2)	Teils/teils (3)	Eher negativ (4)	sehr negativ (5)	Kann ich nicht beurteilen (6)	Ø gesamt
Einstellung gegenüber der Art und Weise der Bewirtschaftung des Landeswaldes	1,1	31,4	38,9	26,0	2,0	0,6	2,96
Einstellung gegenüber dem/der RevierleiterIn	10,9	68,5	16,0	1,7	0	2,9	2,18
Einstellung zur Holznutzung	3,7	32,9	32,0	25,1	5,8	0,6	3,05
Einstellung zum Waldnaturschutz	3,7	44,9	38,9	8,9	0,6	3,1	2,56
Beurteilung der Waldnaturschutzleistungen, die im Rahmen der Bewirtschaftung erbracht werden	1,7	31,8	35,7	11,5	2,6	15,8	2,77

9.2.11 Verbesserungsvorschläge Waldnaturschutz

Wie wichtig sind Ihrer Meinung nach die folgenden Verbesserungsvorschläge für die zukünftige Entwicklung von Waldnaturschutz im Landeswald?

	Wichtig (1)	Eher wichtig (2)	Mittel (3)	Eher unwichti g (4)	Unwichti g (5)	Kann ich nicht beurteile n (6)	Ø gesamt
Den bürokratischen Aufwand im Zusammenhang mit Waldnaturschutz im Landeswald reduzieren	45,4	33,6	14,1	5,5	0,9	0,6	1,95
Den positiven Zusammenhang zwischen Bewirtschaftung und Waldnaturschutz stärker in die Öffentlichkeit tragen.	60,6	31,9	4,6	2,3	0,3	0,3	1,54
Zugang zu Naturschutzexperten für RevierleiterInnen ermöglichen bzw. erleichtern	17,2	33,0	35,9	10,1	2,6	1,1	2,52
Weiterbildung mit naturschutzfachlichen Schwerpunkten für RevierleiterInnen anbieten	24,5	40,9	28,8	4,3	1,2	0,3	2,24
Vorgaben im Bereich Waldnaturschutz stärker an wissenschaftlichen Erkenntnissen ausrichten (z. B. Grenzwerte Totholz mengen)	18,5	32,4	29,8	13,6	2,6	3,2	2,42
Personelle Kapazitäten auf Forstamtsebene und/oder Revierebene erhöhen	36,2	31,0	19,4	9,9	3,2	0,3	2,18
Finanzielle Erwartungen an Reviere reduzieren	27,5	37,4	21,2	8,1	3,8	2,0	2,33
Vorgaben flexibler gestalten, um Anpassungen an lokale Gegebenheiten zu ermöglichen	30,3	47,4	17,9	3,5	0	0,9	2,02
Die Bewirtschaftung extensivieren	6,9	16,8	28,9	30,9	14,7	1,7	3,26
Die Naturschutzanforderungen bei der Bewirtschaftung sollten insgesamt angehoben werden	5,2	12,0	27,4	31,8	20,7	2,9	3,54
Die Naturschutzanforderungen bei der Bewirtschaftung sollten insgesamt gesenkt werden	5,3	16,8	32,4	22,1	19,7	3,8	3,32
Es sind keine Veränderungen nötig.	3,7	15,3	32,2	12,2	21,4	15,3	3,32

9.2.12 Demographische Informationen

In welchem Bundesland sind Sie derzeit als RevierleiterIn tätig?	Baden-Württemberg	Brandenburg	Hessen	Niedersachsen	Schleswig-Holstein
	0,0	11,7	25,1	29,7	3,4
Geschlecht	Weiblich	Männlich			
	6,0	94,0			
Wie viele Jahre arbeiten Sie bereits als RevierleiterIn im Landeswald?	5 Jahre oder weniger	6 bis 10 Jahre	11-15 Jahre	16-20 Jahre	25 Jahre oder mehr
	4,8	3,8	7,5	7,0	28,2
Wie würden Sie die Umgebung Ihres Reviers beschreiben?	Sehr ländlich	Eher ländlich	Eher urban	Sehr urban	
	39,7	40,3	13,7	6,3	
Wie intensiv ist die Erholungsnutzung in Ihrem Revier?	Sehr stark	Eher stark	Mittel	Eher gering	Sehr gering
	7,8	12,0	17,9	11,7	1,8
Wie groß ist der Anteil an Landeswald in Ihrem Revier?	0-20 %	21 %-40 %	41 %-60 %	61 %-80 %	81 %-100 %
	15,0	10,1	9,8	11,8	53,2
Wie hoch ist der flächenmäßige Anteil an Naturschutzgebieten, Prozessschutzgebieten und Vogelschutz-/FFH-Gebieten in Ihrem Revier?	Weniger als 5 %	5 %-10 %	10 %-20 %	20 %-50 %	Mehr als 50 %
	13,8	24,4	19,2	21,2	21,5