

Rechtsfragen der Erstaufforstung im Verhältnis zum Naturschutzrecht

Peter Fischer-Hüftle*

A. Einleitung

In der Bundesrepublik Deutschland hat der Wald einen Flächenanteil von etwa 30 %. Besonders in Ballungsgebieten besteht die Tendenz, den Wald zugunsten von Bau- oder Verkehrsflächen weiter zurückzudrängen. Umgekehrt führt die Umstrukturierung der Landwirtschaft dazu, daß in ohnehin walddreichen Gegenden, z.B. in den Mittelgebirgen, die Aufforstungen zunehmen.

Verschiebungen im Verhältnis der bewaldeten zu den unbewaldeten Flächen können sich in verschiedener Hinsicht auswirken. Das gilt nicht nur für die Beseitigung von Wald, sondern auch für die Erstaufforstung, die die Nutzung der Nachbargrundstücke beeinträchtigen kann, insbesondere aber – und dies ist im vorliegenden Zusammenhang von Interesse – mit den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Konflikt geraten kann. Der Bundesgesetzgeber hat den Ländern daher vorgeschrieben, Waldumwandlungen und Erstaufforstungen einem Genehmigungsvorbehalt zu unterwerfen (§§ 9, 10 BWaldG). Besondere Bedeutung gewinnen die damit zusammenhängenden Fragen dadurch, daß Erstaufforstungen erheblich stärker als bisher subventioniert werden sollen (EG-Verordnung Nr. 2080/92, Abl Nr. L 215/96). Diese Förderung soll primär zur Lösung von Strukturproblemen der Landwirtschaft beitragen, indem die betroffenen Flächen nicht nur vorübergehend „stillgelegt“, sondern auf unabsehbare Zeit der landwirtschaftlichen Produktion entzogen werden. Zugleich hat die Vermehrung der Waldflächen positive Wirkungen für den Klimaschutz (Bindung von Kohlendioxid) und den Wasserhaushalt, und sie erhöht den Selbstversorgungsgrad beim Rohstoff Holz.

Nach Art. 16 Abs. 2 BayWaldG darf die Erlaubnis zur Erstaufforstung u. a. dann versagt werden, wenn die Aufforstung Plänen nach Art. 3 BayNatSchG widerspricht, durch die Aufforstung wesentliche Belange der Landeskultur oder des Naturschutzes und der Landschaftspflege gefährdet werden oder der Erholungswert der Landschaft beeinträchtigt wird. Auf den ersten Blick könnte man versucht sein, in dieser Vorschrift eine abschließende Regelung der Frage zu sehen, welche Rolle Naturschutz und Landschaftspflege bei der Erstaufforstung spielen. Bei genauerer Betrachtung trifft das jedoch nicht zu.

Zunächst sind die Vorschriften des Naturschutzrechts dahingehend zu überprüfen, inwieweit sie auch die Erstaufforstung erfassen. Anschließend ist zu klären, in welchem Verhältnis diese Vorschriften zu dem Genehmigungserfordernis des

Art. 16 BayWaldG stehen. Schließlich soll versucht werden, die Anforderungen des Naturschutzrechts, soweit dies in einer etwas verallgemeinernden Form möglich ist, darzustellen. Den Abschluß bilden Überlegungen zur praktischen Durchführung.

B. Erstaufforstung und Naturschutzrecht

1. Schutzverordnungen

Im **Naturschutzgebiet** sind alle Veränderungen verboten (Art. 7 Abs. 2 BayNatSchG, § 13 Abs. 2 NatSchG). Darunter fallen auch Erstaufforstungen; diese werden meistens von der Schutzverordnung in dem Katalog der verbotenen Veränderungen noch eigens erwähnt.

Im **Landschaftsschutzgebiet** hängt es vom Charakter des Gebiets und den jeweiligen Schutzzwecken (Art. 10 Abs. 2 BayNatSchG, § 15 Abs. 2 BNatSchG) ab, ob Erstaufforstungen von den Verboten bzw. vom Genehmigungsvorbehalt der Landschaftsschutzverordnung erfaßt werden. Das trifft häufig zu, weil Erstaufforstungen Auswirkungen auf das Landschaftsbild und den Naturhaushalt haben und daher in Konflikt mit den von der Landschaftsschutzverordnung verfolgten Naturschutzzieleln gelangen können. Daher nennen die Landschaftsschutzverordnungen im Katalog der erlaubnispflichtigen Handlungen meist ausdrücklich auch die Erstaufforstung. Die Erlaubnis ist (zwingend) zu versagen, wenn die Erstaufforstung den Schutzzwecken des Landschaftsschutzgebiets widerspricht. Landschaftsschutzverordnungen enthalten häufig eine Ausnahmeregelung, wonach die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung unberührt bleibt. Diese privilegiert – wie die Klausel in § 8 Abs. 7 BNatSchG/Art. 6a Abs. 2 BayNatSchG – nur die ausgeübte Bodennutzung, nicht aber den Übergang von einer Nutzungsart zur anderen, also auch nicht die Erstaufforstung(1).

In Einzelfällen können auch **Naturdenkmale** und **geschützte Landschaftsbestandteile** (Art. 9, 12 BayNatSchG, §§ 17, 18 BNatSchG) durch eine Erstaufforstung verändert werden mit der Folge, daß die Schutzbestimmungen einschlägig sind.

2. Biotopschutz

Nach Art. 6 d Abs. 1 BayNatSchG sind alle Maßnahmen erlaubnispflichtig, die zu einer Zerstörung oder Veränderung des charakteristischen Zustands der dort genannten Naß- und Feuchtflächen bzw. Mager- und Trockenstandorte führen können. Erstaufforstungen auf solchen Flächen erfüllen in aller Regel diesen Tatbestand.

3. Eingriffsregelung

Mit der Eingriffsregelung (Art. 6 ff BayNatSchG, § 8 BNatSchG) verfolgt der Gesetzgeber das Ziel,

* Dieser Artikel erscheint auch in: Natur & Recht, Heft 2 (1994).

Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild flächendeckend – d.h. auch außerhalb besonders geschützter Gebiete und Biotope – zu erfassen und den Anforderungen des Naturschutzrechts zu unterwerfen. Eingriff ist nach der gesetzlichen Definition jede Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen kann. Der erste Teil dieses Tatbestands ist bei der Erstaufforstung stets verwirklicht, denn sie verändert Gestalt und Nutzung der Fläche. Ob sie zu einer nachhaltigen Beeinträchtigung von Naturhaushalt oder Landschaftsbild führen kann und damit einen Eingriff mit den entsprechenden gesetzlichen Verpflichtungen des Verursachers darstellt, ist eine Frage des Einzelfalls. Die sog. Landwirtschaftsklausel (§ 8 Abs. 7 BNatSchG, Art. 6 Abs. 2 BayNatSchG) schließt die Anwendung der Eingriffsregelung auf Erstaufforstungen nicht aus, denn sie gilt nicht beim Wechsel der Nutzungsart(2).

C. Verhältnis der Erstaufforstungsgenehmigung zu den naturschutzrechtlichen Vorschriften

Insbesondere forstrechtliche Autoren befürworten eine eingeschränkte Geltung des Naturschutzrechts für Erstaufforstungen. Daß die Genehmigungsfähigkeit einer Erstaufforstung von Planungen des Naturschutzes i.S.v. Art. 3 BayNatSchG abhängt, legt Art. 16 BayWaldG selbst fest. Was dagegen die Beachtung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung betrifft, wird die Auffassung vertreten, die walddrechtliche Erlaubnispflicht sei eine Spezialregelung. Darüber hinaus verdränge sie sogar die Regelungen einer Landschaftsschutzverordnung, soweit diese Erstaufforstungen betreffen(3). Dies hätte zur Folge, daß die Belange des Naturschutzes in diesen Fällen allein nach Maßgabe des Art. 16 Abs. 2 BayWaldG berücksichtigt werden können. Wann wesentliche Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege gefährdet werden oder der Erholungswert der Landschaft beeinträchtigt wird, würde sich dann nicht aus einer unmittelbaren Anwendung der genannten naturschutzrechtlichen Vorschriften ergeben, sondern diese könnten lediglich zur Konkretisierung des walddrechtlichen Erlaubnisvorbehaltes dienen. Ebenso könnten spezielle naturschutzrechtliche Instrumentarien – z.B. das Vermeidungs- und Ausgleichsgebot der Eingriffsregelung – nicht herangezogen werden. Nicht bezweifelt wird von den Vertretern dieser Auffassung im allgemeinen die Geltung von Naturschutz- und Nationalparkverordnungen, während eindeutige Aussagen zu Naturdenkmälern und geschützten Landschaftsbestandteilen [§§ 17, 18 BNatSchG, Art. 9, 13 BayNatSchG fehlen(4)]. Dieser Auffassung liegt ein unzutreffendes Verständnis des Naturschutzrechts zugrunde. Das Naturschutzrecht ist gegenüber anderen Rechtsgebieten gleichrangig. Selbst wenn im Einzelfall der Regelungsgegenstand des Naturschutzrechts und der anderen Vorschriften (teilweise) identisch sein sollte, bleibt der unterschiedliche Normzweck des Naturschutzrechts gegenüber dem sonstigen Recht von Bedeutung(5). Für das Verhältnis von Naturschutzrecht und Waldrecht bedeutet dies folgendes: Das Naturschutzrecht

gilt flächendeckend, und zwar im besiedelten wie im unbesiedelten Bereich (§ 1 Abs. 1 BNatSchG). Es gilt für Waldflächen (§ 2 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG) ebenso wie für unbewaldete Bereiche, wie auch die Sonderregelungen für die forstwirtschaftliche Bodennutzung (§ 1 Abs. 3, § 8 Abs. 7 BNatSchG, Art. 6 Abs. 2 BayNatSchG) zeigen(6). Die Zielrichtung des Waldrechts geht nur teilweise mit den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege (§§ 1, 2 BNatSchG) konform, insbesondere was einige Gesichtspunkte des Naturhaushalts und der Erholungsvorsorge betrifft. Mindestens mit dem gleichen Gewicht verfolgt das Waldgesetz wirtschaftliche Zielsetzungen (vgl. Art. 1 BayWaldG). Im Gegensatz dazu ist das Naturschutzrecht allein auf die Verfolgung seiner Ziele ausgerichtet. Es stellt dazu verschiedene Mittel wie Schutzverordnungen, Biotopschutzvorschriften, die Eingriffsregelung usw. bereit. In diesen Vorschriften kommen das Gewicht der Naturschutzbelange und die Mittel zu ihrer Durchsetzung in spezifischer Weise zum Ausdruck. So ist z.B. die Erstaufforstung nach einer Landschaftsschutzverordnung zwingend zu untersagen, wenn sie einen Verbotstatbestand erfüllt. Art. 16 Abs. 2 WaldG schreibt dies nicht so strikt vor. Der Verursacher eines Eingriffs in Natur und Landschaft hat Pflichten, welche über die nach anderen Gesetzen möglichen Auflagen hinausgehen; im Fall des Art. 6a Abs. 2 BayNatSchG ist der Eingriff zwingend zu untersagen.

Die Vorstellung, Art. 16 BayWaldG sei bezüglich der Erstaufforstungsgenehmigung eine Spezialvorschrift gegenüber der – übrigens später in Kraft getretenen – Eingriffsregelung (Art. 6 ff. BayNatSchG) und gegenüber sämtlichen – auch den erst künftig in Kraft tretenden (?) – Landschaftsschutzverordnungen, ist daher nicht richtig(7). Es fehlt auch eine schlüssige Begründung dafür, wieso das Waldrecht gerade im Fall der Erstaufforstung – es besteht noch kein Wald i.S.d. Waldgesetzes – die Geltung naturschutzrechtlicher Vorschriften inhaltlich und was die Entscheidungsbefugnisse betrifft abschwächen könnte. Die naturschutzrechtlichen Schutzverordnungen etwa schaffen ihrerseits besondere Regelungen, indem sie bestimmte Flächen zum Zweck eines „besonderen Schutzes“ i.S.v. § 13 ff BNatSchG einer auf das jeweilige Schutzgebiet zugeschnittenen Regelung unterwerfen, die durch Abwägung des Schutzzweckes und seiner Erfordernisse gegen die Belange der Grundstücksnutzer zustandekommt.

Für die Eingriffsregelung gilt nichts anderes. Fachgesetzliche Genehmigungsvoraussetzungen werden nicht als Spezialregelungen gegenüber der Eingriffsregelung angesehen, sondern umgekehrt sind alle vorhandenen Rechtsmaterien, die in der Sache Eingriffe in Natur und Landschaft (i.S.v. § 8 BNatSchG) behandeln, durch die Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ergänzt und überlagert worden(8). Alles andere stünde auch im Widerspruch zu § 8 BNatSchG. Dort ist durch Bundesrahmenrecht bindend(9) definiert, was unter einem Eingriff zu verstehen ist und welches seine Rechtsfolgen sind. Landesrecht kann dahinter nicht zurückbleiben, abgesehen vom hier nicht einschlägigen Fall des § 8 Abs. 8 BNatSchG. Das bedeutet, daß die

Eingriffsregelung des Landesnaturschutzrechts nicht so verstanden werden kann, daß sie bei Erstaufforstungen durch das dem Waldrecht verdrängt wird. Denn der Erlaubnistatbestand in Art. 16 Abs. 2 BayWaldG enthält nicht die in § 8 BNatSchG genannten Kriterien. Es fehlt sowohl die Vermeidungs- und Ausgleichspflicht des Verursachers, als auch die Pflicht zur Untersagung der Erstaufforstung, wenn sie zu nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft führt und die Naturschutzbelange vorrangig sind. Ein Verständnis des Art. 16 BayWaldG als „Spezialvorschrift“ gegenüber der Eingriffsregelung ist schon deshalb ausgeschlossen⁽¹⁰⁾.

Erst recht ist die gesetzliche Erlaubnispflicht nach Art. 6 d BayNatSchG für Erstaufforstungen in den dort genannten Biotopen neben Art. 16 BayWaldG zu vollziehen und nicht nur als Abwägungsmaterial im Rahmen der walddrechtlichen Erlaubnisentscheidung von Bedeutung. Übrigens geht auch diese Vorschrift insofern über Art. 16 BayWaldG hinaus, als die Verpflichtung zu Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen besteht und bei Vorrang der Naturschutzbelange das Vorhaben zwingend zu untersagen ist.

Die Rechtsprechung hat bisher kein Problem darin gesehen, Erstaufforstungen an einer vorhandenen Landschaftsschutzverordnung zu messen und der danach bestehenden Erlaubnispflicht zu unterwerfen⁽¹¹⁾. Auch wird die Eingriffsregelung neben der Erstaufforstungsgenehmigung angewandt, wobei im einzelnen der unterschiedliche Wortlaut des Landeswaldrechts eine Rolle spielt⁽¹²⁾.

Die genannten naturschutzrechtlichen Entscheidungen sind im Rahmen des walddrechtlichen Erlaubnisverfahrens zu treffen (vgl. Art. 6d Abs. 1 Satz 2, 6b Abs. 1 Satz 1 und 13a Abs. 2 BayNatSchG). Dadurch wird das Verfahren vereinfacht. Der Antrag wird beim zuständigen Landwirtschaftsamt gestellt (Art. 42 Abs. 1 BayWaldG). Im Genehmigungsverfahren ist die Naturschutzbehörde zu beteiligen und ihr Benehmen bzw. ihr Einvernehmen (im Fall des Art. 13a Abs. 2 BayNatSchG) herzustellen.

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß das Naturschutzrecht nicht nur als Hilfsmittel zur Konkretisierung der in Art. 16 Abs. 2 BayWaldG genannten Belange dient, sondern unmittelbar mit seinen spezifischen – über das Waldgesetz hinausgehenden – Rechtsfolgen und Beteiligungspflichten anzuwenden ist. Selbst wenn auf der Tatbestandsseite eine Gefährdung wesentlicher Belange des Naturschutzes i.S.v. Art. 16 Abs. 2 BayWaldG bzw. eine Beeinträchtigung des Erholungswerts der Landschaft stets angenommen wird, sobald eine Beeinträchtigung von Naturhaushalt, Landschaftsbild oder Naturgenuß nach den entsprechenden Vorschriften des Naturschutzrechts möglich ist, würde Art. 16 Abs. 2 BayWaldG mit seinem Versagungsersuchen hinter den Rechtsfolgen des Naturschutzrechts vielfach zurückbleiben.

Ungeachtet dessen läßt sich bei überschlüssiger Betrachtung die Einschätzung wagen, daß wohl häufig die Anwendung beider Rechtsmaterien zu übereinstimmenden Ergebnissen führen wird, sofern sie die Naturschutzbelange gebührend berücksichtigt. Umsomehr sollte das Augenmerk dann der Frage gelten, wie brauchbare Maßstäbe

für die Beurteilung einer gehäuft zu erwartenden Erstaufforstungstätigkeit unter Naturschutzgesichtspunkten gewonnen werden können.

D. Maßstäbe für die Beurteilung von Erstaufforstungen nach Naturschutzrecht

Sollte darüber ein Konsens zustandekommen, so würde dies allen Beteiligten die erwünschte Sicherheit bei der Einschätzung von Erstaufforstungsanträgen bringen. Die Subventionierung von Erstaufforstungen wird möglicherweise einen Antragsdruck und damit verbunden den Ruf nach rascher Entscheidung zur Folge haben. Einer mehr oder weniger pauschalen Befürwortung von Erstaufforstungsanträgen stehen allerdings die durch das Naturschutzrecht zu wahren öffentlichen Belange und die daraus resultierende Notwendigkeit verschiedener Einschränkungen bzw. Modifikationen der Aufforstungstätigkeit entgegen.

Welche Maßstäbe das Naturschutzrecht an Erstaufforstungen anlegt, ergibt sich aus seinen Zielen und Grundsätzen (§§ 1, 2 BNatSchG und ergänzendes Landesrecht), auf deren Grundlage der Vollzug der einschlägigen Bestimmungen, die oben bereits angesprochen wurden, im konkreten Einzelfall erfolgt. Diese Zielsetzungen und die ihnen zugrundeliegenden naturschutzfachlichen Überlegungen verbieten eine Lösung des Problems in der Weise, daß man Erstaufforstungen lediglich als Wiederherstellung eines vor Jahrhunderten vorhandenen „Naturzustandes“ betrachtet; derart vereinfachen läßt sich die Sache nicht, zumal es näherer Untersuchung bedürfte, inwieweit die seinerzeitigen Wälder mit den heutigen vergleichbar sind⁽¹³⁾. Gegenstand des Naturschutzrechts sind Natur und Landschaft in ihrer jeweils vorgefundenen Ausprägung, was sich auch daran zeigt, daß § 1 Abs. 1 BNatSchG die Natur sogar im besiedelten Bereich schützt. Ausgangspunkt des Naturschutzrechts ist also die natürliche und historisch gewachsene Artenvielfalt (§ 2 Abs. 1 Nr. 10 BNatSchG) einerseits und die durch den Menschen vielfältig beeinflusste Landschaft andererseits. Das bedeutet nicht, daß jede Veränderung der gegenwärtigen Verteilung von bewaldeten und nicht bewaldeten Flächen den Zielen des Naturschutzrechts widerspräche. Vielmehr ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich. Dabei sind je nach dem Standort der vorgesehenen Erstaufforstungen die berührten Belange des Naturschutzes zu erfassen und zu bewerten. Zielsetzungen wie die Erhaltung und Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts in Verbindung mit dem Gebot, die Natur nicht nur zu schützen und zu pflegen, sondern sie auch zu entwickeln (§ 1 Abs. 1 BNatSchG), können im Einzelfall zu der Einschätzung führen, daß eine Erstaufforstung unter gewissen Bedingungen aus Sicht des Naturschutzrechts sogar erwünscht erscheint. Andererseits kann eine Erstaufforstung die Belange des Schutzes der vorhandenen Pflanzen- und Tierwelt, insbesondere des Biotop- und Artenschutzes erheblich beeinträchtigen, aber auch das Ziel, die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft zu sichern und historische Kulturlandschaften von besonders charakteristischer Eigenart zu erhalten (vgl. § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 2 Nr. 1, 10 und 13 BNatSchG).

Es wäre zweckmäßig, die Prüfung der damit zusammenhängenden Fragen nicht alleine dem jeweiligen Einzelgenehmigungsverfahren zu überlassen, sondern Leitlinien zu entwickeln, die für bestimmte, häufiger vorkommende Situationen als Entscheidungshilfe dienen und den Verwaltungsvollzug entlasten und gleichmäßig gestalten können. U.U. kann aus Sicht des Naturschutzrechts im Einzelfall gerade eine koordinierte, auf zusammenhängende Flächen konzentrierte Aufforstungstätigkeit eher akzeptabel sein als eine ungesteuerte Häufung relativ kleiner Erstaufforstungsflächen. Prioritäten des Naturschutzes sind dabei beispielsweise:

1. Biotop (Art. 6d BayNatSchG, § 20c BNatSchG) und sonstige für Naturhaushalt einschließlich der Tier- und Pflanzenwelt wichtige Flächen sind grundsätzlich freizuhalten, ebenso Naturdenkmale und geschützte Landschaftsbestandteile. Der Standort der Aufforstung muß unter Berücksichtigung von Planungen des Naturschutzes (Landschaftsplanung, Arten- und Biotopschutzprogramm) geeignet sein.

2. Der Bewaldungsgrad des betroffenen Naturraumes darf unter den Gesichtspunkten Naturhaushalt (Erhaltung von Freiflächen) und Landschaftsbild und Erholungsfunktion (Naturgenuß) einen bestimmten Anteil nicht überschreiten. Aussichtspunkte, Wiesentäler usw. sind offenzuhalten.

3. Auswahl der Baumarten entsprechend dem Standort und dem Naturraum, Waldränder von ausreichender Tiefe und naturnaher Gestaltung, landschaftsgerechte Grenzziehung der Erstaufforstungsfläche unter Berücksichtigung vorhandener Vegetationsbestände. Gestaltung der Waldwege unter Berücksichtigung der Erholungsfunktion.

Wie hoch das Gewicht dieser und weiterer Belange des Naturschutzes ist und wie es sich auf die Entscheidung über den Erstaufforstungsantrag auswirkt, hängt u.a. von den anzuwendenden Vorschriften ab. Hierzu ein grober Überblick:

1. **Pläne i.S.v. Art. 3 BayNatSchG** (Landschaftsprogramm, Landschaftsrahmenplan, Landschaftspläne) rechtfertigen, sofern sie nach den einschlägigen Vorschriften wirksam geworden sind (Art. 16 Abs. 4 BayLPlG; Art. 3 Abs. 2, 5 BayNatSchG), die Ablehnung der Erstaufforstung (Art. 16 Abs. 2 BayWaldG). Allerdings muß dem Plan eine hinreichen, konkrete Aussage zu entnehmen sein, daß auf bestimmten Flächen keine Erstaufforstungen erwünscht sind. Ist das der Fall, so wird der Erstaufforstungsantrag in der Regel abzulehnen sein. Denn die in Art. 16 Abs. 2 BayWaldG genannten Ablehnungsgründe haben allein schon wegen ihrer Nennung im Gesetz besonderes Gewicht.

2. **Im Naturschutzgebiet** (§ 13 BNatSchG, Art. 7 BayNatSchG) steht das generelle Veränderungsverbot in aller Regel einer Erstaufforstung entgegen. Ausnahmen hiervon dürften so selten sein, daß sie hier nicht erörtert zu werden brauchen, weil sie letztlich Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen gleichzusetzen wären.

3. **Naturdenkmäler und geschützte Landschaftsbestandteile** (§§ 17, 18 BNatSchG, Art. 9, 13 Bay-

NatSchG) kommen wegen ihrer Schutzzwecke praktisch nicht als Aufforstungsflächen in Betracht.

4. **Im Landschaftsschutzgebiet** (§ 15 BNatSchG, Art. 10 BayNatSchG; entsprechend in der Schutzzone eines Naturparks) hängt die Zulässigkeit einer Erstaufforstung von den jeweiligen Schutzzwecken und den darauf abgestimmten Verboten bzw. Genehmigungsvorbehalten ab. Wenn eine Erstaufforstung nach der Landschaftsschutzverordnung genehmigungspflichtig ist, so ist im Einzelfall zu prüfen, ob das Vorhaben negative Auswirkungen auf Naturhaushalt, Landschaftsbild und sonstige Schutzzwecke hat. Das muß nicht stets der Fall sein, die geschützte Eigenart einer Landschaft kann u.U. auch dann erhalten oder landschaftsgerecht weiterentwickelt werden, wenn Teilflächen aufgeforstet werden. Der Naturhaushalt wird u.U. weniger belastet, wenn an die Stelle landwirtschaftlicher Intensivnutzung Wald tritt. So kann es in großflächigen Landschaftsschutzgebieten landwirtschaftlich genutzte Flächen mit großen Schlägen geben, die auch unter dem Aspekt von Naturhaushalt und Landschaftsbild gewinnen würden, wenn dort teilweise Wald entsteht. Allerdings würde das unter anderem voraussetzen, daß die Aufforstung mit Baumarten erfolgt, die zur Landschaft passen und daß die Aufforstung nicht durch ihre Form und Ausgestaltung das Landschaftsbild und Erholungswert per Saldo mehr beeinträchtigt als sie es bereichert (Gestaltung der Waldränder, Ausformung der Grenzen usw.). Ist andererseits eine Heckenlandschaft in ihrer Eigenart geschützt, würde eine Aufforstung dem Schutzzweck zuwiderlaufen und nach der Schutzverordnung nicht erlaubt werden können, ohne daß es dazu noch einer Abwägung im Einzelfall bedürfte. Denn in diesem Fall wäre schlicht der Verbotstatbestand erfüllt. Dasselbe gilt z.B., wenn die geschützte Eigenart einer Landschaft in einem dem bewegten Landschaftsrelief angepaßten Mosaik aus Äckern, Wiesen, Feldgehölzen und Waldstücken besteht, das durch die Aufforstung verschwinden würde. – Aus der Rechtsprechung zum Landschaftsschutzgebiet: Keine Aufforstung feuchter Streuwiesen(14) oder von Dauergrünland in einer Auenlandschaft, wo gefährdete Tierarten leben(15).

5. **Was die durch Art. 6d BayNatSchG geschützten Biotop** (Feucht- und Trockenstandorte) betrifft, so führt eine Aufforstung in aller Regel zu nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen mit der Folge, daß zwischen den Belangen des Naturschutzes und zwischen den Belangen der Flächennutzung abzuwägen ist. Wegen des auch in der Rechtsprechung anerkannten großen Gewichts der Biotopschutzbelange(16) auf diesen ohnehin nur mehr geringen Restflächen – nach § 20c BNatSchG, dessen Umsetzung in bayer. Landesrecht noch aussteht, der aber jedenfalls die Auslegung des Art. 6d BayNatSchG beeinflusst, können nur überwiegende Gemeinwohlbelange Biotopbeeinträchtigungen rechtfertigen – dürfte eine Erlaubniserteilung grundsätzlich nicht in Betracht kommen. Dafür spricht auch die Überlegung, daß diese Biotop (sowie die weiteren in § 20c BNatSchG genannten Flächentypen) standortgebunden sind, während Aufforstungen auch

auf anderen Flächen möglich sind. Soweit Flächen bisher nicht landwirtschaftlich genutzt worden (bzw. nicht nur vorübergehend stillgelegt) sind, wird die Förderung ihrer Aufforstung ohnehin nicht von der Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 umfaßt.

6. Bei Anwendung der **Eingriffsregelung** (Art. 6 ff. BayNatSchG) ist zu prüfen, ob die Aufforstung Naturhaushalt, Landschaftsbild oder Erholungsfunktion (den Naturgenuß) erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen kann. Auch außerhalb von Landschaftsschutzgebieten ist also das Landschaftsbild gegen negative Veränderungen durch nicht landschaftsgerechte Aufforstungen geschützt. Auch Belange des Naturhaushalts können unabhängig von einem besonderen Schutzstatus entgegenstehen. – Rechtsprechung zur Eingriffsregelung: Keine Aufforstung feuchter Streuwiesen wegen ihrer Bedeutung für den Naturhaushalt(17). Keine Aufforstung einer Wiese in unmittelbarer Nähe eines unter Naturschutz stehenden Feuchtbiotops wegen Beeinträchtigung der Lebensbedingungen von Vögeln mit großflächigen Raumansprüchen(18). Aufforstung als kastenförmig vor den bestehenden Wald geschobener Querriegel beeinträchtigt erheblich das Landschaftsbild und bildet einen nicht genehmigungsfähigen Eingriff(19).

Zu beachten ist, daß die Eingriffsregelung den Verursacher verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen (Art. 6a Abs. 1 BayNatSchG). Das kann im Einzelfall bedeuten, daß eine das Landschaftsbild als Fremdkörper beeinträchtigende – weil z.B. als kompakter, dunkler, rechteckiger Körper erscheinende – Nadelholzaufforstung („Verschwarzwaldung“) schon unter diesem Aspekt nicht genehmigungsfähig ist, aber bei Auswahl anderer Baumarten und passender Ausgestaltung durchgeführt werden kann.

Wenn die Erstaufforstung im Einzelfall zu erheblichen oder nachhaltigen, unvermeidbaren und nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen von Naturhaushalt oder Landschaftsbild führen kann, so ist nach Art. 6a Abs. 2 BayNatSchG zwischen den Naturschutzbelangen und dem Interesse an der Erstaufforstung abzuwägen. Eine ähnliche Entscheidung ist im Vollzug des Art. 16 Abs. 2 BayWaldG zu treffen, d.h. eine Ermessensausübung dahingehend, ob bei Gefährdung wesentlicher Belange von Naturschutz und Landschaftspflege die Erstaufforstung untersagt wird (wobei die Eingriffsregelung bei Vorrang der Naturschutzbelange die Ablehnung zwingend vorschreibt). Bei dieser Abwägung ist zu berücksichtigen, daß an Erstaufforstungen zwar ein öffentliches Interesse bestehen kann (vgl. § 1 Abs. 1 BWaldG), daß aber nach Art. 16 Abs. 2 BayWaldG gerade Gesichtspunkte von Naturschutz, Landschaftspflege und Erholungsvorsorge die Frage des Standortes und der Ausführung von Erstaufforstungen maßgeblich beeinflussen und infolge ihrer ausdrücklichen Nennung im Gesetz erhebliches Gewicht haben(20). Hinzu kommt, daß das wirtschaftliche Interesse aufforstungsbereiter Grundeigentümer seinen Hintergrund in der staatlichen Förderung hat, welche wiederum die Ziele des Naturschutzes nach § 3 Abs. 2 BNatSchG zu unterstützen hat.

E. Praktische Durchführung

Es wäre zweckmäßig, Maßstäbe oder „Leitbilder“ für Erstaufforstungen zu entwickeln, die auf die Besonderheiten des jeweiligen Naturraums zugeschnitten sind, ohne deshalb forsttechnische Belange und Nutzungsinteressen unvertretbar zu vernachlässigen. Anhand solcher Leitbilder ließen sich einzelne Aufforstungsanträge beurteilen. Die außer den naturschutzrechtlichen Fragen noch auftretenden Fragen des Grenzabstandes zu anderen Flächen (Art. 16 Abs. 3 BayNatSchG) würden sehr an Bedeutung verlieren, wenn ausreichend breite Waldrandzonen – ohnehin ein Ziel des Naturschutzes – eingeplant werden und die darauf entfallenden Flächen auch finanziell gefördert würden.

Von praktischer Bedeutung sind die Probleme, die sich daraus ergeben, daß auch ein Konsens über die zur Erstaufforstung geeigneten Flächen die jeweiligen Grundstückseigentümer nicht dazu zwingen kann, die bisherige in der Regel landwirtschaftliche Nutzung zu Gunsten einer forstlichen Nutzung aufzugeben. Wenn z.B. in einer großflächigen Agrarlandschaft mit Zustimmung des Naturschutzes eine bestimmte Fläche zur Aufforstung freigegeben wird und bestimmte Auflagen bezüglich der Waldränder, der Form und Ausgestaltung der Aufforstungsfläche, der Baumarten usw. gemacht werden, so wird in der Landschaft ein ziemlich merkwürdiges Gebilde entstehen, wenn etwa von 20 Grundeigentümern im Aufforstungsgebiet ein Drittel die ihnen gehörenden Flächen aufforstet, während im übrigen die landwirtschaftliche Nutzung weiter betrieben wird. Auch die Frage der Grenzabstände müßte dann anders beantwortet werden als wenn sämtliche nebeneinander liegenden Flächen zugleich aufgeforstet würden. Umgekehrt kann es aufforstungsbereite Eigentümer von Flächen geben, die nicht innerhalb der vorgesehenen Aufforstungszone liegen. In solchen Situationen wird ein Mittel benötigt, um die Grundstücke zusammenzulegen und umzuverteilen, wie es etwa bei einer laufenden Flurbereinigung der Fall ist, in deren Rahmen auch Aufforstungszonen ausgewiesen werden können (vgl. Art. 16 Abs. 6 S. 2 BayWaldG). Andernfalls kommt eine Neuverteilung auf freiwilliger Grundlage in Betracht (§§ 103a ff. FlurbG). Das vereinfachte Verfahren nach § 86 FlurbG ist nur zulässig, wenn es „notwendigen“ Maßnahmen von Naturschutz und Landschaftspflege dient. Diese Notwendigkeit setzt nach der Rechtsprechung voraus, daß die Maßnahmen von Naturschutz und Landschaftspflege rechtsförmlich, z.B. in einem Landschaftsplan oder einer Schutzverordnung, festgelegt sind(21). Ein solches Zusammenwirken von Flurbereinigung und Naturschutz erfordert also, daß derartige Pläne oder Verordnungen Aussagen über Umfang und Art einer angestrebten Wiederbewaldung bestimmter Bereiche treffen (Entwicklungsziel, § 1 Abs. 1 BNatSchG).

F. Schluß

Aufforstungen größeren Umfangs können spürbare Auswirkungen auf ein seit langer Zeit eingespieltes Verhältnis der bewaldeten und der unbewaldeten Flächen haben, auf das sich der Mensch und die Tier- und Pflanzenwelt eingestellt haben.

Bei der damit verbundenen Umgestaltung sind Belange des Naturschutzes in ihrer jeweiligen Ausgestaltung durch Gesetz oder Vorordnung als Aspekte des öffentlichen Interesses zu respektieren und dürfen nicht als bloße Hemmnisse betrachtet werden. Insbesondere können Aufforstungsverbote und -beschränkungen eine Ausprägung der Sozialgebundenheit des Eigentums darstellen(22). Die attraktivere Förderung von Laub- und Mischbeständen [Art. 3 der VO (EWG) Nr. 2080/92] kann auch dort zu Verbesserungen aus der Sicht des Naturschutzes führen, wo die Steuerungsmöglichkeiten des (Naturschutz)-Rechts an ihre Grenzen stoßen. Beispielsweise mag es Gebiete geben, in denen landwirtschaftliche Flächen und Nadelholzreinbestände einander abwechseln und die Landschaft prägen. Falls dort weder ein Landschaftsplan noch eine (Landschafts-) Schutzverordnung die Entwicklung von Laub- oder Mischbeständen zum Ziel setzen, läßt sich unter dem Aspekt einer Beeinträchtigung des (vorgefundenen) Landschaftsbildes darüber streiten, ob die Begründung einer weiteren Fichtenmonokultur dem Landschaftsbild schadet(23). Ob der Naturhaushalt beeinträchtigt wird, wenn z.B. statt Maisfeldern Wald entsteht, mag durchaus zweifelhaft sein. Die Förderung bietet insofern interessante Möglichkeiten, welche die ordnungsrechtlichen Instrumente ergänzen können. Wenn allerdings die Richtlinien selbst die Aufforstung von Biotopflächen i.S.v. Art. 6d BayNatSchG, von Wiesentälern usw. nicht von der Förderung ausnehmen(24), so wird die Naturschutzbehörde in eine undankbare Rolle gedrängt. Dies läßt sich nicht mit § 3 Abs. 2 BNatSchG vereinbaren, wonach die Forstbehörden verpflichtet sind, im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes zu unterstützen. Dazu gehört eine aktive Mithilfe, zumindest aber die Vermeidung von Konflikten(25).

Zusammenfassung

Erstaufforstungen unterliegen nicht nur den waldrechtlichen, sondern auch den einschlägigen naturschutzrechtlichen Bestimmungen (Schutzverordnungen, Eingriffsregelung, Biotopschutzvorschriften usw.). Anhand dieser Vorschriften sind unter Rückgriff auf die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes im Einzelfall die berührten Belange des Naturschutzes zu ermitteln. Dafür sollten Maßstäbe entwickelt werden, um die Beurteilung der infolge der Förderung verstärkt zu erwartenden Aufforstungsanträge zu erleichtern. Der Beitrag ist auf das bayerische Landesrecht zugeschnitten; in den anderen Bundesländern dürften die Fragestellungen ähnlich sein.

Anmerkungen:

- (1) VG Münster, Beschl. v. 13.8.1976 – 2 L 363/76 – NuR 1979, 165; OVG Lüneburg, Urt. v. 22.4.1981 – 3 A 232/79 – NuR 1982, 190 = RdL 1981, 218.
- (2) BVerwG, Urt. v. 13.4.1983 – 4 C 76.80 – NuR 1983, 272 = RdL 1983, 213.
- (3) ORF, Gedanken zur Erstaufforstung, NuR 1984, 224/231 f., u.a. mit verfehlten Ausführungen zur Bestimmtheit naturschutzrechtlicher Verordnungsermächtigungen und zur Erforderlichkeit naturschutzrechtlicher Maßnahmen (zu letzterer s. Fn 45). ZERLE/HEIN/BRINKMANN/FOERST/STÖCKEL, Forstrecht in Bayern, Anm. 18 zu Art. 16 BayWaldG.
- (4) ZERLE/HEIN u.a. (Fn. 3) wollen offenbar alle Verordnungen nur im Rahmen der beim Vollzug des Art. 16 Abs. 2 BayWaldG erforderlichen Abwägung berücksichtigen.
- (5) VGH Mannheim, Urt. v. 12.6.1984, NuR 1984, 274; VGH München, Urt. v. 15.12.1987, NuR 1988, 248.
- (6) Zutr. STENSCHKE, Naturschutz im Wald, BayVBl 1984, 551 ff. mit weiterer Begründung.
- (7) Auch Art. 47 BayWaldG gibt dafür nichts her, er ist nur deklaratorisch, wie auch die Gesetzesbegründung zeigt („an sich eine Selbstverständlichkeit“), vgl. STENSCHKE a.a.O. S. 552. Eine möglicherweise zugrundeliegende (irrig) Auffassung des Landesgesetzgebers über das Verhältnis Waldrecht – Naturschutzrecht wäre angesichts der bindenden Wirkung des Bundesrahmenrechts (§ 8 BNatSchG) ohne Bedeutung, vgl. Fn. 8 mit Text.
- (8) BREUER, Die Bedeutung des § 8 BNatSchG für Planfeststellungen und qualifizierte Genehmigungen nach anderen Fachgesetzen, NuR 1980, 89 ff.; GAENTZSCH, Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, NuR 1986, 89 ff. Wenn also beispielsweise der Genehmigung eines Bauvorhabens im Außenbereich nach § 35 BauGB Belange von Naturschutz und Landschaftspflege entgegenstehen können, so bedeutet das nicht, daß wegen dieser baurechtlichen Regelung die für das Bauvorhaben im Einzelfall einschlägigen Vorschriften des Naturschutzrechts nicht mehr anwendbar sind. Mit derartigen Vorschriften gibt das jeweilige Fachrecht lediglich zu erkennen, daß es gegenüber den Belangen des Naturschutzes nicht blind ist, sondern sie innerhalb seiner Zielsetzungen integriert und nach Maßgabe seiner Einzelregelungen berücksichtigt. Die Geltung der naturschutzrechtlichen Vorschriften bleibt davon unberührt. Auch für Gewässer gilt nicht nur das Wasserrecht usw.
- (9) BVerwG, Urt. v. 27.9.1990 – 4 C 44.87 – NuR 1991, 124 = BVerwGE 85, 348 und BERKEMANN, Rechtliche Instrumente gegenüber Eingriffen in Natur und Landschaft (§ 8 BNatSchG), NuR 1993, 97/100.
- (10) Anwendung der Eingriffsregelung auch bei RECKEN in: Kolodziejczok/Recken, Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts, Rn. 3 und 13 zu § 10 BWaldG (4545).
- (11) VGH Mannheim, Urt. v. 17.1.1969 – I 712d/65 – ESVGH 20,67 und Urt. v. 18.9.1980 – VII 1497/79 – NuR 1981, 132, bestätigt durch BVerwG, Urt. v. 13.4.1983 – 4 C 76.80 – NuR 1983, 272 = RdL 1983, 213; VGH München, Urt. v. 12.7.1984 – 19 B 82 A 2356 – NuR 1985, 281.
- (12) VGH Kassel, Urt. v. 4.10.1984 – 11 UE 86/84 – NuR 1985, 192; vgl. auch VGH Mannheim, Urt. v. 16.4.1991 – 5 S 2613/89 – NuR 1991, 487 (ergänzende Anwendung neben § 25 LdwG).
- (13) ERLBECK, Aufforstung landwirtschaftlicher Böden, AFZ 1993, 230/232 macht es sich hier zu leicht. Vgl. dagegen ANL (Hrsg.) Wald oder Weideland, zur Naturgeschichte Mitteleuropas, Laufener Seminarbeiträge 2/92.
- (14) VGH Mannheim, Urt. v. 18.9.1980 – VII 1497/79 – NuR 1981, 132 –, bestätigt durch BVerwG, Urt. v. 13.4.1983 a.a.O. (Fn. 11).
- (15) VGH München v. 12.7.1984 a.a.O. (Fn. 11).

- (16) VGH München, Urt. v. 21.5.1985 – 8 B 82 A 2757 – NuR 1986, 122; VG Regensburg, Urt. v. 26.9.1990 – RO 3 K 89.0968 – NuR 1991, 290.
- (17) VGH Mannheim a.a.O. (Fn. 14).
- (18) VG Schleswig, Urt. v. 3.12.1986 – 1 A 107/86 – NuR 1987, 234.
- (19) VGH Kassel, Urt. v. 4.10.1984 – 11 UE 86/84 – NuR 1985, 192.
- (20) BVerwG v. 27.9.1990 a.a.O. (Fn. 9).
- (21) OVG Münster, Urt. v. 14.6.1985 – 9 G 25/84 – NuR 1985, 333. Die VO (EWG) bestimmt in Art. 4 Abs. 2, daß die Mitgliedstaaten auch Gebietspläne für die Aufforstung durchführen können, in denen den unterschiedlichen Gegebenheiten in bezug auf Umwelt, natürliche Bedingungen und Agrarstrukturen Rechnung getragen wird. Diese Gebietspläne enthalten insbesondere ein Aufforstungsziel, die Vorkehrungen zu Lokalisierung und Zusammenfassung der aufforstungsfähigen Flächen, die anzuwendenden forstwirtschaftlichen Praktiken und die Auswahl der den örtlichen Bedingungen angepaßten Baumarten.
- (22) BVerwG a.a.O. (Fn. 11).
- (23) Ob dem VGH Mannheim (Urt. v. 25.4.1978 – X 2296/76 – NuR 1979, 34) zuzustimmen ist, wonach das Landschaftsbild „im allgemeinen“ nur beeinträchtigt wird, „wenn der Eindruck einer eintönigen und öden Totalbewaldung entstehen würde“, wäre zu diskutieren.
- (24) Bek. des BStMELF v. 10.3.1993, AllMBI 1993, 623.
- (25) KOŁODZIEJCOK/RECKEN, BNatSchG, Rn. 7 zu § 3.

Anschrift des Verfassers:

Peter Fischer-Hüftle
Vorsitzender Richter am
Verwaltungsgericht Regensburg
Postfach 110165
D-93014 Regensburg

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Berichte der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege \(ANL\)](#)

Jahr/Year: 1993

Band/Volume: [17_1993](#)

Autor(en)/Author(s): Fischer-Hüftle Peter

Artikel/Article: [Rechtsfragen der Erstaufforstung im Verhältnis zum Naturschutzrecht 83-89](#)