

<https://doi.org/10.1007/s10357-020-3637-x>

Eigentum an Natur – Das Waldeigentum

Detlef Czybulka

© Der/die Autor(en) 2020

Literatur und Gesetzgeber haben bisher der gebotenen Differenzierung der Eigentumsobjekte und der daraus wegen Art. 20a des GG resultierenden Ökologiepflichtigkeit des Waldeigentums kaum Rechnung getragen. Nutzungsregelungen für den bewirtschafteten Wald bedürfen einer Sichtweise, welche die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen einschließlich der Erhaltung der Biodiversität, nicht allein „forstliche Nachhaltigkeit“ zum Ziel hat. Eine operative Umsetzung durch den Gesetzgeber fehlt weitgehend; die diesbezüglichen Anforderungen des europäischen Unionsrechts, insbesondere der FFH-Richtlinie werden auch im Wald „systemisch“ verfehlt. Technische und ökonomische „Zwänge“ führen zu Eigengesetzlichkeiten der Waldbewirtschaftung außerhalb normativer Vorgaben und zu einer Verschlechterung des Zustands der Waldökosysteme in Deutschland.

1. Einige Fakten zum deutschen (Privat-)Wald

In § 1 BWaldG findet sich die Trias der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes, die als multifunktionale Zielbestimmung für alle Waldeigentumsarten gilt, also auch für den Privatwald. Dieser integrative Ansatz der Waldbewirtschaftung¹ ist erforderlich, weil keine Eigentümergruppe diese drei Funktionen allein erfüllen könnte. Derzeit gibt es in Deutschland etwa 48 % Privatwald,² 19,5 % Körperschaftswald³ und 32,5 % Staatswald.⁴ In NRW sind sogar rund 63 % der Wälder Privatwald und nur 13 % landeseigener Staatswald.⁵ Erkennbar hätte bei fast 2/3 Anteil an der Gesamtfläche ein auf die Nutzfunktion beschränkter Privatwald in NRW zur Konsequenz, dass Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes zu kurz kämen. Der Nadelwald macht in Deutschland etwa 54 % aus, Laubbäumearten nehmen etwa 43 % der Gesamtfläche ein.⁶ Bei den Laubbäumen sind etwas über 30 % langlebige Baumarten, v. a. Buche und Eiche, der Rest entfällt überwiegend auf Birken, Erlen und Pappeln. Dies ist ein statistisches Konstrukt, für etwa drei Viertel der Waldfläche wird eine Beimischung angegeben. Daraus lässt sich schließen, dass der in der Vergangenheit vorwiegend aus Reinbeständen von Fichte oder Kiefer gebildete Altersklassenwald nicht völlig vorherrscht. Einschichtig aufgebaute Wälder nehmen aber mit 46 % fast die Hälfte der Waldfläche ein. Zweischichtige Wälder sind mit 45 % vertreten. Nur 9 % der Wälder waren nach den Angaben in der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt mehrschichtig.

Wichtig für die Art und Weise der Bewirtschaftung des Waldes und für seine Biodiversität ist seine jeweilige Größe, wobei der Privatwald mit etwa 2 Millionen Eigentümern in Deutschland sehr unterschiedlich strukturiert ist. Rund die Hälfte der Privatwaldfläche teilen sich Kleinwaldbetriebe mit weniger als 20 Hektar (durchschnittlich nur 2,5 Hektar), die zumindest überwiegend (noch) als „Bauernwald“ bezeichnet werden können.⁷ Daneben gibt es Betriebe bis zu vielen Tausend Hektar Größe, die nicht selten von alteingesessenen Adelsfamilien unterhalten werden.⁸ In großen Privatwäldern gibt es positive Beispiele einer Abkehr

vom schlagweisen Hochwald (Altersklassenwald) zum naturnahen Wirtschaftswald mit beachtlichen Erfolgen nicht nur in Bezug auf die biologische Vielfalt, sondern auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Hinter den Eigentümern stehen oftmals Lobbyverbände wie der eingetragene Verein „Familienbetriebe Land und Forst NRW“ (von 1949 bis 2016 unter dem Namen „Grundbesitzerverband NRW e.V.“ tätig), mit dessen Unterstützung das hier mit behandelte Gutachten von Kirchhof und Kreuter-Kirchhof⁹ erstattet wurde.

Der Wald ist in Deutschland in der Sprache der Wirtschaftswissenschaften wegen seiner Nicht-Ausschließbarkeit ein „öffentliches Gut“. Im Rückblick auf die Geschichte der Waldnutzung in Deutschland zeigte sich dies am deutlichsten am Beispiel der Waldweide als Allmende, wobei die Übergänge zwischen Wald und Feld früher unschärfer waren.¹⁰ Heute macht sich diese Eigenschaft u. a. noch durch das in §§ 59 Abs. 2 BNatSchG, 14 Abs. 1 und 2 BWaldG und im Landesrecht geregelte Recht der Bürger zum Betreten des Waldes bemerkbar. Daneben bestehen zumeist nach Landesrecht traditionelle Mitnutzungsrechte, wobei die „Aneignung wildwachsender Waldfrüchte in ortsüblichem Umfang“ durch „jedermann“ sogar den Schutz der Bayerischen Verfassung genießt.¹¹ Solche Nutzungsregelungen lassen sich im Privatwald weiterhin unter dem Aspekt der „Sozialpflichtig-

- 1) Rehlinger, NuR 2018, 2, 5.
- 2) Hampicke, Kulturlandschaft – Äcker, Wiesen, Wälder und ihre Produkte, 2018, S. 217, Tab. 10.1.
- 3) Vor allem Wald der Kommunen und Zweckverbände, Hampicke, Kulturlandschaft – Äcker, Wiesen, Wälder und ihre Produkte, 2018, S. 217, Tab. 10.1.
- 4) Darunter Länder 32,5 %, der Bund 3,5 % (Hampicke, Kulturlandschaft – Äcker, Wiesen, Wälder und ihre Produkte, 2018, S. 217, Tab. 10.1).
- 5) Zahlenangaben aus Kirchhof/Kreuter-Kirchhof, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 22.
- 6) Hierzu und zum folgende Absatz Hampicke, Kulturlandschaft – Äcker, Wiesen, Wälder und ihre Produkte, 2018, S. 217 ff. mit Tabellen und Abbildungen (Auswertung der Bundeswaldinventur 2012).
- 7) Diese hatten eine Art „Sparkassenfunktion“. Eine Veränderung hat in den neuen Bundesländern durch die Veräußerung und die Restitution ehemaliger Treuhandflächen an Privateigentümer stattgefunden.
- 8) Hampicke, Kulturlandschaft – Äcker, Wiesen, Wälder und ihre Produkte, 2018 S. 217; Kirchhof/Kreuter-Kirchhof, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 22.
- 9) Kirchhof/Kreuter-Kirchhof, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 22.
- 10) Näher bei Hampicke, Kulturlandschaft – Äcker, Wiesen, Wälder und ihre Produkte, 2018, S. 216.
- 11) Art. 141 Abs. 3 S. 1 Bayerische Verfassung i. d. F. d. B. v. 15. 12. 1998 (Bay GVBl. S. 991, 992), zuletzt geändert durch Gesetze v. 11. 11. 2013 (Bay GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642); zu den Landeswaldgesetzen z. B. § 40 Waldgesetz für Baden-Württemberg i. d. F. v. 31. 8. 1995 (GBl. BW 1995, S. 685), der die Entnahme von „Waldfrüchten, Streu und Leseholz“ in „ortsüblichem Umfang“ sowie von Blumen und Kräutern bis zur Größe eines Handstraußes gestattet.

Professor em. Dr. Detlef Czybulka,
Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Umweltrecht
und Öffentliches Wirtschaftsrecht,
Universität Rostock, Rostock, Deutschland

keit“ des Eigentums sehen. Sie stehen nicht im Zentrum der Überlegungen, wie der Wald seine maßgebliche Funktion zur Erhaltung der Biodiversität, des Wasserhaushalts und der Klimastabilität, also seine Schutzfunktion, ausfüllen kann.¹²

Die von *Kirchhof* und *Kreuter-Kirchhof* behandelten Probleme von Nutzungsbeschränkungen der Waldeigentümer im Landesrecht von NRW¹³ (z. B. Betretungsrechte, Erweiterung des Reitens im Wald, Mountainbiking, Störung der öffentlichen Sicherheit im Wald) sind vom Sujet her altbekannt; die Lösungsansätze der Verf. stehen unter dem Motto: in dubio für die Eigentümerfreiheit, bei größtmöglicher (kostenfreier) Sicherheitsgewährleistung (durch den Staat). Die hier massiv eingeforderte aktive Beteiligung und Schutzpflicht des Staates steht im starken Gegensatz zur geforderten Zurückhaltung des Staates bei naturschutzrechtlichen Anforderungen. Diese Sichtweise stützt sich erkennbar auf das früher von *Paul Kirchhof* entwickelte Ordnungsmodell, dass sich der Staat (idealtypisch) aus der Bewirtschaftung von Kapital und Arbeit heraushält und sich durch steuerliche Teilhabe am „Erfolg privaten Wirtschaftens“ beteiligt und daraus seine Aufgabenwahrnehmung finanziert.¹⁴ Man mag zu diesem neoliberalen Modell stehen wie man will, aber gerade der Wald in seiner komplexen Eigentümerstruktur, in dem der Staat selbst sich auch wirtschaftlich betätigt und bei der Vermarktung des Holzes als Konkurrent der Privatwaldbesitzer auftritt, eignet sich nicht gut als Beleg. Teilweise schießen die Autoren über das Ziel hinaus:

Die im Zusammenhang mit dem Betretungsrecht durch Dritte vorgenommene Qualifizierung des § 58 Abs. 7 LNatSchG NRW¹⁵, wonach die Eigennutzung durch Eigentümer und sonstige Berechtigte „unberührt“ bleibt, „so weit das Betretungsrecht nicht unzumutbar beeinträchtigt wird“, als „verfassungswidrig“¹⁶, widerspricht anerkannten Interpretationsregeln. Es wird ein Konflikt mit der Eigentümerfreiheit hochstilisiert, wo es (v. a. vorbeugend) um sachgemäße Abwägung potentieller Konflikte und um Formulierungen geht, deren verfassungskonforme Auslegung ohne weiteres möglich (und deshalb geboten) ist. Das Verdikt zu dem als problematisch angesehenen Beratungsrecht der biologischen Stationen, einer privatrechtlich (als e. V.) organisierten regionalen Naturschutzinstitution in NRW,¹⁷ im Rahmen des Vertragsnaturschutzes, weil dieses einer „freiheitlichen Ordnung fremd“ sei,¹⁸ liegt auch nicht im Zentrum der genannten Zukunftsfragen. Es mag an dieser Stelle genügen, darauf hinzuweisen, dass es ein staatliches Gemeinwohlmonopol wohl nicht mehr gibt,¹⁹ aber ebenso wenig ein Monopol des Eigentümers, die Gemeinwohlziele im Wald – sozusagen autark – zu bestimmen.

2. Erforderliche Differenzierung der Eigentumsobjekte

Vor über dreißig Jahren habe ich in dieser Zeitschrift schon einmal über „Eigentum an Natur“ geschrieben.²⁰ Darin ging es zum einen um eine bessere Beschreibung und Ausdifferenzierung des Eigentumsobjekts „Natur“, das in der Aufzählung „Felder, Wiesen, Wälder, Bäche, Pflanzen und Tiere“²¹ in seiner Unterschiedlichkeit anschaulich wurde. Das „Eigentumsobjekt Natur umfasst ... faktisch und auch rechtlich alle Stufen des unbewirtschafteten und bewirtschafteten Erdbodens und das dortige ‚Naturinventar‘. Nicht zur Natur zählt die Bebauung.“ Zum Eigentum (im Sinn der Rspr. des BVerfG, also einschließlich Pachtflächen und dgl.) an Natur gehört somit das landwirtschaftliche Eigentum an Äckern, Grünland und Dauerkulturen, das Eigentum an Gewässern und das Waldeigentum. Dies sind insgesamt ca. 80 % der Landfläche Deutschlands. Der flächenhafte Aspekt ist zu ergänzen mit den dieses Eigentum jeweils kennzeichnenden Eigenschaften der „natürlichen Lebensgrundlagen“, namentlich der zu erhaltenden Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, der Vielfalt der Biotope (und Habitate) der naturnahen und weniger naturna-

hen Kulturlandschaften, einschließlich der dort vorkommenden Tier- und Pflanzenarten und anderer Lebewesen.

Diese medienübergreifende und zugleich differenzierte Sicht auf das Eigentum an Natur hat eine verfassungsrechtliche Basis, die seinerzeit noch nicht mit dem erst 1994 eingefügten Art. 20a des Grundgesetzes gelegt werden konnte.²² Deshalb wurde im Beitrag Art. 141 der Bayerischen Verfassung herangezogen, der 1984 neu gefasst worden war.²³ Über die besondere Bedeutung des Waldes für den Naturhaushalt und die Vorschrift des Art. 141 BV hatte der Bayerische Verfassungsgerichtshof 1986 eine wichtige Entscheidung getroffen: es handele sich um bindendes, objektives Verfassungsrecht, nicht um einen bloßen Programmsatz.²⁴ Das trifft auch auf die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG zu.

Die rechtswissenschaftliche Literatur hat die Anregung zur Differenzierung des Eigentumsobjekts kaum aufgegriffen.²⁵ Eine Ausnahme ist die Arbeit von *H. Kube*, der unter Heranziehung der *Public Trust Doctrine* eine „naturgutzentrierte Interpretation“ versucht hat.²⁶ Überwiegend belässt es das Schrifttum aber bei „abstrakten“ Aussagen zum „Grundeigentum“, so die einschlägige Dissertation von *A. Mengel* aus dem Jahre 2004, die lediglich Probleme des Eigentumscharakters eines besonderen *Rechtstypus* erkennen will, wie etwa beim Pachtrecht oder dem „Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb“. Im Übrigen sei die Frage, welche Nutzungsbefugnisse sich aus der Stellung als Grundeigentümer ergeben, keine Frage des Schutzobjekts, sondern des Schutzzumfangs.²⁷ Dies überrascht, weil gerade der Wald ja objektiv nicht nur „Grundfläche“ oder „Holzboden“, sondern zugleich Ökosystem und „Naturgut“ ist,²⁸

- 12) Die ebenfalls wichtige Erholungsfunktion des Waldes kann hier allenfalls gestreift werden. Auf eine Behandlung des umstrittenen Themenkomplexes „Wild und Wald“ musste schon aus Platzgründen verzichtet werden.
- 13) *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 89 ff.
- 14) Vgl. *Kirchhof*, FS für Schmidt, 2006, S. 263, 263 f.
- 15) Diese Regelung entspricht im Wesentlichen § 2 Abs. 3 S. 1 LFoG NRW.
- 16) *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 99.
- 17) Die biologischen Stationen in NRW haben bei der Beratung landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen des Vertragsnaturschutzes und zur Vermittlung staatlicher Fördermittel durchaus Erfolge aufzuweisen, siehe *Schumacher*, in: *Czybulka/Köck* (Hrsg.), *Landwirtschaft und Naturschutz*, 2019, S. 47 ff., 58.
- 18) *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 158 ff., 165.
- 19) *Häberle*, JZ 1975, 297, 297 ff.; ihn aufgreifend *Schuppert*, FS für Schmidt, 2006, S. 561 ff., 575.
- 20) *Czybulka*, NuR 1988, 214 ff.
- 21) *Czybulka*, NuR 1988, 214 ff.
- 22) Durch das 42. Änderungsgesetz v. 27. 10. 1994 (BGBl. I S. 3146).
- 23) Gesetz v. 20. 6. 1984, (Bay GVBl. S. 2237).
- 24) VerfGH München, Entsch. v. 21. 2. 1986 – 5-VII-85, 8-VII-85, 14-VII-85, Vf. 15-IV-85, Vf. 16-VIII-85, BayVBl. 1986, 298.
- 25) Vgl. aber den parallelen Gedankengang bei *Guérot*, Warum Europa eine Republik werden muss, 2. Aufl. 2018, S. 226: „Die Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums ist also die gesellschaftliche Voraussetzung für die Möglichkeit von privatem Besitz überhaupt, also die Möglichkeit von exklusiver Verfügung über Natur (Organismen, Boden, Luft) und sie ist notwendigerweise an *Recht* (Hervorgehoben im Original) gebunden.“
- 26) *Kube*, Eigentum an Naturgütern – Zuordnung und Unverfügbarkeit, 1999, S. 331; Anderer Ansatz bei *Bruch*, Umweltpflichtigkeit der grundrechtlichen Schutzbereiche, 2012.
- 27) *Mengel*, Naturschutz, Landnutzung und Grundeigentum, 2004, S. 97, 98.
- 28) Zutreffend *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 53.

also Naturgesetzlichkeiten seinen Zustand (quantitativ und qualitativ, durch Leben und Absterben, Symbiose mit dem Boden und anderen Tieren, Pflanzen, Pilzen etc.) bestimmen. Darauf sind Nutzungsregelungen „naturnotwendig“ auszurichten, wenn sie nicht zur Zerstörung des Ökosystems führen sollen.

Der Wald unterscheidet sich mit seiner objektiven „Situationsgebundenheit“ wesentlich von Artefakten, in seiner ökologischen Komplexität aber auch von Einzelgeschöpfen wie z. B. Nutztieren (oder Wildtieren). Für den Wald (und das Grünland) in Deutschland ist zudem die gesetzlich intendierte *Dauerhaftigkeit*²⁹ charakteristisch, die beim Wald Rodungen oder Umwandlungen erschwert und in jedem Fall einem Genehmigungsverbehalt unterwirft.³⁰ Die spezifische zeitliche Dimension des Waldeigentums entfaltet im Vergleich zu sonstigen Nutzungen und Ressourcenausbeutungen einen retardierenden Effekt. Art. 20a GG (und die Landesverfassungen) gebieten die Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der, die Lebensgrundlagen (auch künftiger Generationen)³¹ erhaltenden, Ökosysteme und die Erhaltung der (nachwachsenden) Ressourcen, die – wie der Wald – ihren eigenen (langsamen) Lebensrhythmus haben. Schon die Langfristigkeit der Holzproduktion (Zeiträume von 70–220 Jahren)³² sprengt die Zeitparameter, mit denen sonst in der Ökonomie, aber auch im Recht gerechnet wird.³³

Der Wald als langlebiges Wirtschaftsgut nimmt so nicht a priori an der derzeit herrschenden „Wachstumserzählung“ in Deutschland und Europa teil. Weil die Eigentums-garantie zuvörderst – trotz aller Kritik an der „Faustformel“ zur Abgrenzung von Eigentums- und Berufsfreiheit³⁴ – den Status (das „Erworbene“) und nicht den Erwerb, nicht den Nutzungswechsel oder erwerbsteigernde Chancen schützt, erhöht sich die Relevanz dieser „Langsamkeit“ für den Privatwald. Es liegt auf der Hand, dass Art und Ausmaß der Nutzungen und die entsprechenden Nutzungsregeln jedenfalls auch von der naturwüchsigen Prägung des Waldes abhängen. Der sachliche Kernbereich der durch Art. 20a GG vermittelten „Ökologiepflichtigkeit“ des Waldeigentums liegt (oder läge) in der „ordnungsgemäßen Nutzung“ und (dauerhaften) Erhaltung des Waldes als vielfältiges Ökosystem und erneuerbare Ressource. Die Erhaltung und der Schutz, ggfs. auch die Wiederherstellung dieser Funktionen des Waldes stehen im Mittelpunkt möglicher „Betreiberpflichten“, die der Bundes- oder, nach Maßgabe der Kompetenzvorgaben, der Landesgesetzgeber bzw. der Ordnungsgeber dem Nutzungsberechtigten (auch) des Privatwaldes aufgeben mag. Weil es um den genutzten Wald und Nutzungsregelungen aus Gründen der Erhaltung der Biodiversität (also des Naturschutzes) geht, die dem Eigentümer die Verfügung über das Grundeigentum belassen, geht es nach gesicherter Rechtsprechung nicht um „Enteignung“, sondern um Bestimmungen von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG.³⁵

3. Sozialpflichtigkeit und Ökologiepflichtigkeit des Eigentums: differenzierter Sprachgebrauch zum Gemeinwohl in Relation zu den Staatszielbestimmungen des GG

Seinerzeit hatte ich vorgeschlagen, für diejenigen Nutzungsbeschränkungen oder Positivpflichten der Bodennutzung, die ökologische Funktionen betreffen, den Begriff der „Ökologiepflichtigkeit“ nutzbar zu machen³⁶ und habe dies später an anderer Stelle vertieft.³⁷ Die Notwendigkeit für einen differenzierten Sprachgebrauch ergibt sich zunächst aus der seitherigen Ergänzung der Staatszielbestimmungen im Grundgesetz. Für die ökologische Dimension der natürlichen Lebensgrundlagen und ihre Erhaltung steht seit 1994 die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG mit ihrem Verschlechterungsverbot.³⁸ Art. 20a GG schützt die Kulturlandschaft (wie das Landschaftsbild) mit³⁹ und – erst 2002 und mit anderer Zielrichtung eingefügt – auch die Tiere.⁴⁰ Das

GG orientiert allfällige Einschränkungen der Nutzung des Eigentums durch den Gesetzgeber am (umfassenden) Begriff „Gemeinwohl“. Der Gebrauch des Eigentums soll nach Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG zugleich „dem Wohle der Allgemeinheit“ dienen. Mit dem Begriff der „Sozialpflichtigkeit“ lassen sich jene Teilaspekte des Gemeinwohlbezugs einfangen, die mit den Auswirkungen der Eigentumsausübung auf die Lebensführung *anderer Menschen* (Personen) zu tun haben, und so unmittelbar gesellschaftliche (=soziale) Auswirkungen haben. Ein aktuelles Beispiel sind Einschränkungen oder die „Deckelung“ von Mieterhöhungen. Dazu gibt es eine aktuelle breite Diskussion und ein Volksbegehren im Land Berlin unter dem Motto „Eigentum verpflichtet“.⁴¹ Die zugehörige Staatszielbestimmung für eine derartige Gesetzgebung ist die Sozialstaatsklausel nach Art. 20 Abs. 1 GG.

Gesetzgeberische Regelungen zum Umgang mit anderen Lebewesen (Tierschutz, z. B. im Tiertransportrecht) dienen ebenfalls dem Gemeinwohl, sie können sprachlich nur mühsam mit einer „Sozialpflichtigkeit“ des Eigentums in Verbindung gebracht werden. Dass man mit Tieren nicht so verfahren darf wie mit Artefakten (Sachen), hat zwar den Gesetzgeber 1990 (!) veranlasst, in § 90a BGB ausdrücklich festzulegen „Tiere sind keine Sachen“. Die verfassungsrechtliche Verpflichtung zum Tierschutz (und damit bei Nutztieren die Legitimation entsprechender Eigentumsbeschränkungen) beruht im Wesentlichen darauf, dass dem Leben eines schmerzempfindlichen Lebewesens ein Eigenwert zuerkannt wird, letztlich also aus einem pathozentrischen ethischen Ansatz heraus, wie ihn *Bentham* in

- 29) Der von *Alfred Möller* (1860–1922) entwickelte „Dauerwaldgedanke“ mit seinen fünf waldbaulichen Teilzielen geht weiter, wobei Gesundheit und Tätigkeit des Bodens, Mischbestockung und Ungleichaltrigkeit neben dem „überall genügenden Holzvorrat zur unmittelbaren Holzwerterzeugung“ maßgeblich sind, um das Oberziel „Gleichgewichtszustand aller dem Wald eigentümlichen Glieder“ zu erreichen. Im Detail dazu *Bode*, Naturschutz und Landschaftsplanung, 51. Jahrg., 5/2019, S. 226, 230 m. w. N.
- 30) Vgl. § 9 Abs. 1 BWaldG. Nach § 9 Abs. 3 BWaldG können die Länder eine Umwandlung auch generell untersagen, so bei „Schutz- und Erholungswald“.
- 31) Vgl. etwa Art. 69 Abs. 1, 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz.
- 32) Die „Hiabsreife“ (für die sog. Endnutzung) im Wirtschaftswald wird in den Anforderungen an Forsteinrichtungswerke unterschiedlich festgelegt und beträgt z. B. in Mecklenburg-Vorpommern für Kiefernbestände ab Alter 80, für sonstige Nadelholzbestände ab Alter 60, für Buchenbestände ab Alter 100 und für Eichenbestände ab Alter 120 Jahre. Hochwertiges Laubholz ist also am „langsamsten“. Allerdings erreichen z. B. Buchen (*fagus sylvatica*) ein Lebensalter von 250 (–500) Jahren, wobei ihre Bedeutung für die Biodiversität mit zunehmendem Alter wächst.
- 33) *Bode*, Naturschutz und Landschaftsplanung, 51. Jahrg., 5/2019, S. 226 ff.
- 34) *Ausgewogen Lerche*, FS für Schmidt, 2006, S. 377 ff.
- 35) BVerfG, Urt. v. 9.1.1991 – 1 BvR 929/89, BVerfGE 83, 201, 211 ff.; vgl. zuletzt etwa OVG Lüneburg, Urt. v. 2.7.2019 – 2 LB 402/19, ZUR 2019, 541, 544.
- 36) *Czybulka*, NuR 1988, 214, 216, 217.
- 37) *Czybulka*, in: Umwelt, Wirtschaft und Recht: Wissenschaftliches Symposium aus Anlass des 65. Geburtstages von Reiner Schmidt, 2002, S. 89 ff.
- 38) *Czybulka*, in: Umwelt, Wirtschaft und Recht: Wissenschaftliches Symposium aus Anlass des 65. Geburtstages von Reiner Schmidt, 2002, S. 103 f.; *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, spricht von einem ökologischen Rückschrittsverbot, S. 216. Weitere Nachweise bei *Schmidt/Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 10. Aufl. 2017, § 3 Rdnr. 8; für das europäische Unionsrecht siehe Art. 11 und 191 Abs. 2 AEUV.
- 39) *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, S. 124.
- 40) Diese fallen nicht unter den Begriff der „natürlichen Lebensgrundlagen“, *Schmidt/Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 10. Aufl. 2017, S. 59; Zum Tierschutz im Einzelnen *Caspar/Schröter*, Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, 2003.
- 41) Vgl. zur gesellschaftlichen Diskussion jüngst *Prantl*, Eigentum verpflichtet. Das unerfüllte Grundgesetz, 2019, S. 64 ff.

England und *Schopenhauer* in Deutschland entwickelt haben. Die Ethik-Diskussion soll hier⁴² aber nicht vertieft werden. In der Sache hat sich im Tierschutz trotz Einfügung des Staatsziels außer begrifflicher Kosmetik wenig getan.⁴³ Dies liegt daran, dass es im nationalen Recht oft an gesetzlichen Konkretisierungen fehlt, wie mit den in der Gesetzesbegründung so apostrophierten „Mitgeschöpfen“ umgegangen werden soll. Mit der Interpretation des – viel zu unscharfen – „vernünftigen Grundes“ einer Tötung von Tieren nach § 1 Satz 2 des Tierschutzgesetzes hatte das BVerwG deshalb in seinem Urteil vom 13. Juni 2019 zur Tötung männlicher Küken erhebliche Probleme, die es nur „im Lichte des Staatsziels Tierschutz“ lösen konnte.⁴⁴ Die Vorinstanzen hatten das Schreddern der für die Eierproduktion „ökonomisch nutzlosen“ männlichen Küken aus diesen „Zuchtlinien“ als tierschutzrechtlich erlaubt angesehen, weil deren Aufzucht wirtschaftlich unzumutbar sei.⁴⁵ „Unwürdige“ Haltungs- und Transportbedingungen bei Nutztieren führen gegenwärtig zu einer starken Protestbewegung gegen die industrialisierte Massentierhaltung. Da das Tierschutzrecht den Tieren keine subjektiven Rechte vermittelt,⁴⁶ könnten Tierschutzverbandsklagen zu einer erhöhten Kontrolldichte führen, allerdings könnten sie auch nur das Erreichen, was das materielle Recht gebietet.⁴⁷

Für die Erhaltung der Biodiversität, den Naturschutz (auch) im Wald erkennt § 1 Abs. 1 BNatSchG einen „Eigenwert der Natur“ an, der auch biozentrisch begründete gesetzliche Regelungen zuließe. In der Analyse der Ökologiepflichtigkeit des Waldeigentums sticht die überragende Bedeutung des Waldes als „Lebensgrundlage“ des Menschen „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ (§ 1 Abs. 1 BNatSchG) hervor, die notwendiger Weise die Erhaltung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und dessen biologischer Vielfalt umfasst, wie dies auch in den meisten Landeswaldgesetzen zum Ausdruck kommt.⁴⁸ Dieser Kernbereich der „Ökologiepflichtigkeit“ lässt sich gesetzgeberisch somit bereits mit einer „geläuterten Anthropozentrik“ legitimieren,⁴⁹ sodass es auf eine Ausweitung der Ethikkonzepte letztlich nicht ankommt. Die für einschränkende Nutzungsregelungen als Grundlage einsetzbare Staatszielbestimmung des Art. 20a GG⁵⁰ gibt dem Gesetzgeber aber nur eine Leitvorstellung mit: diese kommt im Waldrecht mit der Normierung der „Schutzfunktion“ zum Ausdruck. Eine weitere Operationalisierung dieser „Dachkonzepte“ (*Rehbinder*) ist erforderlich.

Der Anwendungsbereich für eine gesetzgeberische Ausgestaltung der Ökologiepflichtigkeit des Waldeigentums hat sich insbesondere durch völkerrechtliche Rahmenanforderungen (CBD und Klimarahmenkonvention) seit 1992 deutlich erweitert. Die Rolle des Waldes beim Klimaschutz und bei der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen (u. a. Biodiversität, Wasserhaushalt, Kleinklima) wird klarer gesehen, auf gesetzlicher Ebene ist in Deutschland bislang wenig geschehen (siehe unten 4.). Eine vor den Gerichten evtl. unmittelbar durchsetzbare Wirkung der Staatszielbestimmung ist nach der h. M. (nur) dort möglich, wo der Gesetzgeber „untermaßig“ oder gar nicht handelt, obwohl bindendes, zumeist internationales oder europäisches Recht dies fordert. Eine völkerrechtlich bindende „Waldkonvention“ gibt es bekanntlich nicht, aber auch für die Wälder gilt der Ökosystemschutz nach Art. 8 der CBD⁵¹ und die Pflicht zur Durchführung von Verträglichkeitsprüfungen nach Art. 14 CBD.

Eine Verpflichtung zur normativen und administrativen Umsetzung gilt zweifellos für Regelungen des Europäischen Unionsrechts; die Union hat im Bereich Umwelt eine geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 e) AEUV), weshalb diesbezügliche Regelungen zumeist als Richtlinie ergehen⁵² und vom nationalen Gesetzgeber gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV umzusetzen sind. Knapp ein Viertel der Waldfläche der EU steht im Rahmen von Natura 2000 unter Schutz⁵³, und ein Großteil der übrigen Waldfläche beherbergt Arten,

die nach EU-Recht überall dort zu schützen sind, wo sie leben. Die Verantwortung im Waldrecht verbleibt im Übrigen beim nationalen Gesetzgeber, wobei auch unterlassene Regelungen nach der Wesentlichkeitstheorie des BVerfG⁵⁴ zu beurteilen sind. Die Gestaltungsaufgabe des Gesetzgebers besteht/bestünde darin, die ökologische Inhaltsprägung des Schutz- und Nutzungsobjekts (hier: des Waldes) mit Hilfe der Wissenschaft unter Einbindung der interessierten Kreise und der Öffentlichkeit zu konkretisieren und den erforderlichen Schutz des Waldökosystems zu gewährleisten.⁵⁵ Dabei kann es nicht nur bei Zweck- und Zielbestimmungen verbleiben, weil diese Gemeinwohlklauseln ähneln und bei einer Zielvielfalt ohne Prioritätensetzung die Direktivfunktion der Vorschrift in Frage stellen.⁵⁶ Das notwendige Maß der Operationalisierung durch öffentliches Recht lässt sich nicht allgemein bestimmen; bezogen auf den Privatwald sind jedenfalls Rechtsnormen erforderlich, die die wichtigsten Pflichten der Waldbesitzer bei der Bewirtschaftung festlegen und der Verwaltung („Forstaufsicht“) eine Rechtsgrundlage („Ermächtigungsgrundlage“) für kompensatorische Maßnahmen geben, wenn diese Pflichten nicht erfüllt werden. Hierbei sind verschiedene Steuerungsansätze und Instrumente, auch nebeneinander oder kumulativ, denkbar, etwa mit Hilfe wirtschaftlicher Anreize.

Im *Staats- und Körperschaftswald* ergibt sich die Verpflichtung der Forstbetriebe zum Schutz der Biodiversität unmittelbar aus Art. 20a GG. Das macht jedoch die Operationalisierung der wichtigsten Bewirtschaftungspflichten durch (demokratisch generiertes) Recht auch im öffentlichen Wald nicht entbehrlich. Eine rein interne Willensbildung unter massivem Lobbyeinfluss z. B. der Holzindustrie hat weitreichende, auch soziologische, Folgen und führt – ähnlich wie bei den Landwirten – zur Ausbildung einer „Wagenburg-Mentalität“ der „Forstpartie“, während die Rückkoppelung an allgemeine Umwelt- und gesellschaftliche Anforderungen auf der Strecke bleibt. Die durch die technische Entwicklung begünstigte starke Ökonomisierung der Bewirtschaftung nach „neuezeitlichen forstwirtschaftlichen“

42) Vgl. dazu schon frühzeitig die Beiträge von *von der Pfordten* und *Czybulka* in: ders. (Hrsg.) *Ist die biologische Vielfalt zu retten?* Dritter Warnemünder Naturschutzrechtstag, 2002, S. 19 ff., 43 ff.

43) Zutreffend *Ramsauer*, in: FS für Erbgruth, 2019, S. 465, 476.

44) BVerwG, Urt. v. 13. 6. 2019 – 3 C 28.16, Leitsatz ZUR 2019, S. 681.

45) OVG Münster, Urt. v. 20. 5. 2016 – 20 A 488/15, NWVBl. 2016, 430.

46) BVerwG, Urt. v. 18. 6. 1997 – 6 C 5.96, BVerwGE 105, 73 ff.

47) Dazu *Gärditz*, Tierschutzverbandsklagen, EurUP, 2018, 487, 487 ff., 489.

48) Umfassende Nachweise für die Landeswaldgesetze bei *Rehbinder*, NuR 2018, 2, 6 f.

49) Vgl. *Schmidt/Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 10. Aufl. 2017, § 3 Rdnr. 7 m. w. N.

50) BVerfG, Beschl. v. 16. 2. 2000 – 1 BvR 242/91 und 1 BvR 315/99, BVerfGE 102, 1, 17 ff. (Altlasten); BVerfG, Urt. v. 24. 11. 2010 – 1 BvF 2.05, BVerfGE 128, 1, 33 ff. (Gentechnikrecht); *Kloepfer*, Umweltrecht 4. Aufl. 2016, § 3 Rdnr. 26 f.

51) Übereinkommen über die Biologische Vielfalt (BGBI. II 1993, S. 742).

52) Anders im Bereich des Holzhandels: vgl. Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates (EU-Holzhandels-VO) vom 20. 10. 2010.

53) In Deutschland sind fast 20 % des Waldes FFH-Fläche, *Hampicke*, Kulturlandschaft – Äcker, Wiesen, Wälder und ihre Produkte, 2018, S. 235.

54) BVerfG, Urt. v. 8. 8. 1978 – 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89, 126.

55) Näher *Czybulka*, in: Umwelt, Wirtschaft und Recht: Wissenschaftliches Symposium aus Anlass des 65. Geburtstages von Reiner Schmidt, 2002, S. 103 ff.; zu einem entsprechenden demokratischen Verfahrensmodell bereits *SRU*, Umweltgutachten 1998, Tz. 244 ff.

56) Hierzu *Berendt*, Die Bedeutung von Zweck- und Zielbestimmungen für die Verwaltung, 2001, S. 22 ff.

schaftlichen Gesichtspunkten⁵⁷ vollzieht sich weitgehend außerhalb der Rechtsordnung (siehe unten 7.). Wenn zu dieser Entwicklung noch eine manifeste normative Unterversorgung im Bereich der Erhaltung der Biodiversität des Waldes hinzutritt (siehe unten 4), ergibt sich nahezu zwangsläufig eine Verschlechterung der Waldökosysteme auch im Staatswald (unten 6.). Die Ausgestaltung der „Freiheitsdimension“ ist beim öffentlichen Waldeigentum keine Aufgabe des Gesetzgebers. Der Staat muss vor Grundrechtseingriffen nicht geschützt werden. Es besteht also die Möglichkeit, „vorbildliche“ Bewirtschaftungsmethoden einzuführen, die ein hohes Maß an Natürlichkeit mit einer Bereitstellung des Rohstoffes Holz in ausreichender Menge und hervorragender Qualität verbinden.⁵⁸

Dieser spezifizierte Inhalt der Ökologiepflichtigkeit liegt auf der „objektiven“ oder „Tatbestandsseite“ des Waldeigentums. Ob die „vorbildlichen“ Bewirtschaftungsformen auch für den Privatwald verbindlich sein können oder welche Modifikationen der Steuerung aus grundrechtlichen Erwägungen und Aspekten der Betriebsgröße, der Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit vorgenommen werden müssten, ist (wäre) nach entsprechender Erprobung in einem weiteren Schritt zu entscheiden. Die Pflichtendimension des Bürgers bzw. des Waldbesitzers gegenüber der Natur findet sich explizit in den Landesverfassungen;⁵⁹ ohne Mitwirkung der Nutzungsberechtigten wäre der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (auch) im Wald nicht möglich. Der Waldbesitzer steht nicht außerhalb der Rechtsordnung. Am Gesetzgeber liegt es, die Ökologiepflichtigkeit des Privat-Waldes im Rahmen der „als Paradigma einer normativ konstituierten Gewährleistung“ zu verstehende Eigentums-garantie⁶⁰ mit „Inhalt“ und dazugehörigen „Schranken“ näher zu bestimmen, Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Als Vorteil der Konkretisierung des objektiven Tatbestandes der ordnungsgemäßen und biodiversitätserhaltenden Waldnutzung ergäbe sich bei einer gerichtlichen Überprüfung entsprechender Rechtsakte der Verwaltung eine präzisere Maßstabsbildung. Es würde vermieden, sogleich in eine „offene“ (inhaltseleerte) Abwägungs- oder Verhältnismäßigkeitsprüfung einzutreten. Normen zur Waldbewirtschaftung, die sich inhaltlich auf die Verfassungsnorm des Art. 20a GG bzw. die Landesverfassungen stützen, dienen der Rechtssicherheit und sind im Hinblick auf die subjektive Seite des Art. 14 GG (nur) grundrechtskonturierend.⁶¹ Bezüglich der abwehrrechtlichen Dimension des Eigentumsgrundrechts⁶² des Privatwaldbesitzers bleibt das hier nur knapp erläuterte Konzept der Ökologiepflichtigkeit dogmatisch eher konventionell, weil es keine Immanenzlehre darstellt.⁶³

Allerdings habe ich geäußert, „dass jedenfalls extrem ökologieschädliche Eigentumsnutzungen normativ nicht zum Inhalt des Eigentums zählen dürfen“, diesen Ausschluss aus dem Schutzbereich aber zur Pflichtaufgabe des (einfachen) Gesetzgebers gemacht.⁶⁴ Dass man letzteres auch anders sehen könnte, insbesondere unter dem Aspekt der „Gemeinwohlverträglichkeit“ geplanter Tätigkeiten und Projekte, mag in einigen Konstellationen zutreffen,⁶⁵ zwingt aber im konkreten Fall der Nutzungsregeln für Privatwaldeigentümer nicht zu einem Rückgriff auf „immanente“ Grundrechtsschranken.

4. Normatives Defizit an vollzugsfähigen Vorgaben zur forstlichen Nutzung und zur Erhaltung der Biodiversität des Waldes

Betrachtet man das geltende Recht, so gibt es wenig Konkretes zu Nutzungsregeln und -konzepten im bewirtschafteten Wald, dafür zahlreiche konfligierende Ziel- und Zweckbestimmungen. Nahezu alle Streitpunkte zwischen Forstleuten, Waldökologen und Naturschützern, wie eine biodiversitätserhaltende und zugleich nachhaltige Forstwirtschaft im Wald auszusehen hätte, bleiben offen und sind

gesetzlich nirgends geregelt. Obwohl seit mindestens vier Jahrzehnten unstrittig sein dürfte, dass der einschichtige, zumeist auch noch standortfremde, reine Nadelwald als Altersklassenwald, dass Kahlschläge und sog. Großschirmschläge biodiversitätsschädlich sind, finden sich keine klaren Regelungen. § 11 Abs. 1 BWaldG lässt sogar „kahlgeschlagene Waldflächen oder verlichtete Waldbestände“ zeitweise zu und definiert die Begriffe nicht. Die Kompetenzsituation mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG,⁶⁶ Art. 73 Abs. 3 Nr. 2 GG⁶⁷ und einem Bundeswaldgesetz (BWaldG), das „Rahmenvorschriften“ für die Erhaltung des Waldes erlässt,⁶⁸ trägt nicht zur Übersichtlichkeit der Situation bei. Hinzu kommt eine Gemengelage mit den Kompetenzvorschriften für den Naturschutz. Das BWaldG formuliert einige *Zielvorstellungen*, so den Grundsatz der Erhaltung des Waldes, der Rodung und Umwandlung grundsätzlich ausschließt, § 9 BWaldG. Wie eingangs erwähnt, legt das BWaldG als Gesetzeszweck in § 1 die Trias der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes fest, die durch „ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern“ sind. Seit Jahrzehnten muss eine „geringe regulative Verdichtung“ des Nachhaltigkeitsprinzips (auch im Kernbereich der Nutzungsfunktion des Waldes) festgestellt werden.⁶⁹ Die gute *forstliche Praxis* ist erst spät in die Rechtssprache eingegangen, normativ leistet sie eigentlich gar nichts. Anstatt konkrete Betreiberpflichten für die Waldbesitzer zu formulieren, enthält § 5 Abs. 3 BNatSchG (wenige) Zielvorstellungen, deren systematisch richtiger Ort die Wald- und Forstgesetze von Bund und Ländern wären. Danach ist bei der forstlichen Nutzung das „Ziel zu verfolgen, naturnahe Wälder aufzubauen und diese ohne Kahlschlag nachhaltig zu bewirtschaften. Ein hinreichender Anteil standortheimischer Forstpflanzen ist ein-

57) Vgl. § 13 Abs. 1 LFoG NRW; diese Anforderungen können zur Bildung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse unterschiedlicher Rechtsnatur bis hin zu Zwangszusammenschlüssen herangezogen werden.

58) Ausführlich dazu bereits *Heinrich*, in: *Richardz/Bezzel/Hormann* (Hrsg.), *Taschenbuch für Vogelschutz*, 2001, S. 215, 215 ff., 256 ff.

59) Vgl. z. B. Art. 69 Abs. 1 (und 2) Verfassung für Rheinland-Pfalz; Art. 12 Abs. 3 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern betont die besondere Pflichtenstellung der Land-, Forst- und Gewässerwirtschaft.

60) So zutreffend *Gellermann*, *Grundrechte in einfachgesetzlichem Gewande*, 2000, S. 92 ff.

61) Zu den Charakteristika grundrechtskonturierender Normen und zur Unterscheidung zum Eingriff *Gellermann*, *Grundrechte in einfachgesetzlichem Gewande*, 2000, S. 280 ff.

62) Eine Einbeziehung des europäischen Primärrechts zum Thema „Umweltschutz und Eigentum“ hat *Shirvani*, *EurUP* 2016, 112 ff. geleistet.

63) Zur „Umweltpflichtigkeit der Grundrechte“ *Hoffmann*, *Bausteine für eine „umweltgerechte Unternehmensführung“*, 2018, S. 129 m. w. N., der sich mit *Schmidt* für ein weites Schutzbereichsverständnis ausspricht.

64) *Czybulka*, in: *Umwelt, Wirtschaft und Recht: Wissenschaftliches Symposium aus Anlass des 65. Geburtstages von Reiner Schmidt*, 2002, S. 103 f.

65) Zur (nicht gegebenen) Gemeinwohlverträglichkeit neuer Braunkohletagebaue *Ekarde*, *UTR* Band 131 (2016), S. 41, 46 ff., 49 ff. In dem Beitrag geht es um die „seitenverkehrte“ Fragestellung, inwieweit der (nicht mehr) gemeinwohlverträgliche, aber gesetzlich (noch) durch § 79 Abs. 1 BBergG privilegierte Abbau des Rohstoffes (sogar) zur Enteignung (Grundabtretung) betroffener Privateigentümer berechtigt (BVerfG, *Urt. v. 17. 12. 2013 – 1 BvR 3139/08* und *1 BvR 3386/08*, BVerfGE 134, 242 [Garzweiler II]).

66) Förderung der forstwirtschaftlichen Erzeugung, Ein- und Ausfuhr forstwirtschaftlicher Erzeugnisse als konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

67) Abweichungsrecht der Länder auf dem Gebiet des Naturschutzes mit Ausnahme der „allgemeinen Grundsätze“ und des Artenschutzes.

68) § 5 S. 1 BWaldG.

69) Vgl. grundlegend *Kahl*, in: *Bauer/Czybulka/Kahl/Vosskuhle* (Hrsg.), *Umwelt, Wirtschaft und Recht*, 2002, S. 111, 116 ff., 122.

zuhalten.⁷⁰ Diese schon inhaltlich dürrtigen Normen sind kaum vollzugsfähig. Für die Parallelsituation in der Landwirtschaft und deren „guter fachlicher Praxis“ musste jetzt rechtlich (und tatsächlich) eine sehr negative Bilanz gezogen werden,⁷¹ die im Ergebnis eine Verlustmeldung für die Biodiversität im ländlichen Raum konstatiert.

Der Landesgesetzgeber kann das BWaldG ausfüllen und ergänzen. Die Landeswald- oder Forstgesetze heben für den Staatswald verbal meist eine erforderliche Naturnähe der Bewirtschaftung und den Schutz der biologischen Vielfalt hervor.⁷² Die umfassende Analyse von *Rehbinder* hat jedoch ergeben, dass aktuell ein legislativer „Flickenteppich“ zum Waldnaturschutz im Staatswald besteht, der zumeist gesetzliche Regelungen nur auf der Zielebene oder in „Dachkonzepten“ enthält. Es fehlt weitgehend an (fachlichen) Konkretisierungen⁷³ oder operativen Vorgaben sogar im Staatswald. Somit existieren auch keine vollzugsfähigen „Blaupausen“ für das Fachrecht im Privatwald. Vielleicht der wichtigste Grund für diese normative Unterversorgung im Staatswald liegt darin, dass seine Bewirtschaftung als Internum der Forstverwaltung gesehen wird (zu den möglichen Folgen siehe oben). Da im Staatswald selten Eingriffe in Rechte Dritter oder der Schutz Dritter zur Diskussion stehen,⁷⁴ hat die Rechtsprechung ebenfalls kaum Konkretisierungen der „Naturpflichtigkeit der öffentlichen Hand“⁷⁵ hervorgebracht. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung führt im Wald (ähnlich wie auf landwirtschaftlich genutzten Flächen) ohnehin ein Schattendasein, weil sie in der Ausprägung der „Forstwirtschaftsklausel“ des § 14 Abs. 2 BNatSchG bei den üblichen Bewirtschaftungsmaßnahmen kaum je zum Zuge kommt.⁷⁶ Die Forstverwaltungen arbeiten vor allem mit „Binnenrecht“, planerisch mittelfristig (i. d. R. im 10-Jahres-Rhythmus) v. a. mit sog. „Forsteinrichtungen“, deren Methodik und Inhalte zumeist auf Verwaltungsvorschriften der Landesforstverwaltungen basieren, und mit jährlichen Hiebsätzen. Kaum wahrgenommen wurde bislang die Gelegenheit, die „Forsteinrichtungen“ so auszugestalten, dass sie in Natura 2000 Gebieten zugleich als Managementpläne i. S. d. § 32 Abs. 5 BNatSchG dienen könnten. Für die Außendarstellung einer „nachhaltigen Forstwirtschaft“ werden (freiwillige) Zertifizierungssysteme (PEFC auf ca. 70 % bzw. FSC auf etwa 5 % der Fläche) privater Institutionen benutzt, die keinen normativen Charakter haben, deren Zielstellung ambivalent⁷⁷ ist und deren Anforderungen kaum konkreter sind als die gesetzlichen und zahlreiche Ausnahmen zulassen. Dies ähnelt der Situation im Recht der landwirtschaftlichen Nutzung mit einem „Landwirtschaftsgesetz“, das nicht der Rede wert ist und verschiedenen „Labeln“, die den Verbraucher über die „Natürlichkeit“ der von ihm erworbenen Produkte informieren (sollen).

Die Situation in Nordrhein-Westfalen ist etwas unterschiedlich: der (gesamte) Wald ist nach § 10 Landesforstgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesforstgesetz – LFoG)⁷⁸ „im Rahmen seiner Zweckbestimmung ordnungsgemäß und nachhaltig zu bewirtschaften.“ Dies ist als „Grundsatz“ zu § 11 BWaldG formuliert. Das LFoG NRW unterscheidet begrifflich zwischen nachhaltiger Forstwirtschaft (§ 1a LFoG) und „ordnungsgemäßer Forstwirtschaft“ (§ 1b LFoG). Kennzeichen „nachhaltiger Forstwirtschaft“ ist, dass die Betreuung von Waldflächen und ihre Nutzung in einer Art und Weise erfolgt, dass die biologische Vielfalt, die Produktivität, die Verjüngungsfähigkeit, die Vitalität und die Fähigkeit, gegenwärtig und in Zukunft wichtige ökologische, wirtschaftliche und soziale Funktionen zu erfüllen, erhalten bleibt und anderen Ökosystemen kein Schaden zugefügt wird“, § 1a LFoG NRW. Zur „ordnungsgemäßen Forstwirtschaft“ zählen 11 Kennzeichen, darunter u. a. die „Sicherung nachhaltiger Holzproduktion und Erhaltung der Waldökosysteme als Lebensraum einer artenreichen Pflanzen- und Tierwelt (durch Hinwirken auf gesunde, stabile und vielfältige Wälder)“, die Vermeidung großflächiger Kahlliebe⁷⁹ sowie ein

„ausreichender Umfang von Alt- und Totholzanteilen zur Sicherung der Lebensräume wildlebender Tiere, Pflanzen und sonstiger Organismen“ (§ 1b Ziff. 2, 3, 11 LFoG NRW). Die Forstbehörden haben nach § 11 LFoG die Aufgabe, die (privaten) Waldbesitzer durch Rat, Anleitung und tätige Mithilfe bei der Bewirtschaftung des Waldes zu unterstützen (Betreuung). Die Betreuung durch Rat und Anleitung ist kostenfrei. Die Betreuung durch tätige Mithilfe erfolgt gegen Entgelt, § 11 Abs. 3 LFoG NRW.

Was *Kirchhof* und *Kreuter-Kirchhof* von dieser milden Form der Mitwirkung halten, formulieren sie sehr deutlich. Danach wird die „gute fachliche Praxis“ in der Forstwirtschaft vom „Praktiker definiert“, „der mit seiner forstwirtschaftlichen Erfahrung und seiner Eigentümerversantwortlichkeit den Wald nachhaltig bewirtschaftet. Staatliche Aufsichtsbehörden und private Naturschutzorganisationen verfügen nicht über eine forstwirtschaftliche Praxis und können mit ihrem Fachwissen nicht das Erfahrungswissen des auf der Fläche wirtschaftenden Praktikers ersetzen. Ihre Bewirtschaftungsvorschläge werden den Praktiker zur Nachdenklichkeit anregen, ihn aber nicht aus seiner Einschätzungs- und Prognoseverantwortlichkeit entlassen.“⁸⁰

Totholz- und Altholzprogramme sind wichtige Punkte einer ökosystemgerechten Waldbewirtschaftung. Die Behauptung, Totholz im Wald zu belassen, sei bereits heute „Teil guter fachlicher Praxis“,⁸¹ trifft nur teilweise zu. Dickstämmiges, v. a. aufrecht stehendes (Laub-)Totholz ist derzeit überall, sogar in den Staats- und Körperschaftswäldern – und nicht nur in Nordrhein-Westfalen – „signifikant unterrepräsentiert.“⁸² Man könnte meinen, dass eine (moderate) Verpflichtung zur *Belassung* dickstämmigen Totholzes

70) Mit der Novelle 2009 wurde nach § 40 Absatz 4 BNatSchG festgelegt, dass ab 1.3.2020 nur noch gebietseigenes Pflanz- und Saatgut in der freien Natur ausgebracht werden darf. Abweichungen davon müssen durch die zuständige Behörde genehmigt werden.

71) Vgl. die Beiträge von *Rehbinder*, Entwicklungslinien im rechtlichen Verhältnis von Landwirtschaft(srecht) und Naturschutzrecht und *Möckel*: Gute fachliche Praxis, Eingriffsregelung und Landwirtschaft, in: Czybulka/Köck (Hrsg.), Landwirtschaft und Naturschutz, 2019, S. 77 ff., 81 ff., 97 ff., 105 („bedeutungslos“) und die dort (S. 213 ff.) abgedruckte „Leipziger Erklärung“ des DNRT e. V.

72) Übersicht über die einzelnen Regelungen in den Landeswaldgesetzen bei *Rehbinder*, NuR 2018, S. 2, 6 f.

73) *Rehbinder*, NuR 2018, 2, 6.

74) *Rehbinder*, NuR 2018, 2, 9. Eine Ausnahme besteht im Hinblick auf Verkehrssicherungspflichten, ebenfalls eine uralte Problematik, die aber nichts zum Thema beiträgt.

75) Begriff von *Rehbinder*, NuR 2018, 2, 4.

76) Allerdings wurde das Anpflanzen von invasiven Neophyten (*Prunus serotina*, Amerikanische Traubenkirsche) vom VG Frankfurt (Oder) als Nutzungsänderung gewertet, Beschl. v. 20.4.2010 – 5 L 273/09, NuR 2010, 667, bestätigt durch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 2.2.2012 – 11 S 29.10, NuR 2012, 189.

77) Die primäre Zielstellung beim „strengeren“ transnationalen FSC-Siegel dürfte es sein, umweltpolitisch motivierte Qualitätsvorstellungen der Verbraucher durch das Vehikel der Marktmacht durchsetzungsstark zu machen, s. *Shuppert*, in: FS für Schmidt, 2006, S. 561, 594 f.

78) Bek. der Neufassung vom 24.4.1980 (GV. NRW. 1980, S. 546), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetz vom 26.3.2019 (GV. NRW. 193, ber. S. 214).

79) Vgl. dazu näher noch die Definition und das Verbot des § 10 Abs. 2 LFoG NRW.

80) *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 187.

81) *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 102.

82) Landesbetrieb Wald und Forst NRW, Biotopholzstrategie Xylobius Nordrhein-Westfalen – Alt- und Totholz für den Landeswald, 2014, S. 10, 10 f.

auch im Privatwald kein juristisches Problem sein dürfte. Es wurde vorher nicht genutzt und dürfte in diesem Zustand auf dem Holzmarkt wenig oder nichts bringen. Die Kosten einer weiteren Erhaltung dürften minimal sein. Es ginge also nur um sog. „Opportunitätskosten“. Es ist nicht erkennbar, weshalb die Verpflichtung, vorhandenes Totholz im Wald zu belassen, eine Enteignung darstellen soll.⁸³ Zwar besteht auch am Einzelbaum als Totholz Eigentum, aber es liegt keine Entziehung des Eigentums (durch den Staat) vor, vielmehr wandelt sich das Eigentumsobjekt „von selbst“, d. h. durch natürliche Vorgänge im biologischen Alter des Baumes, und dient dadurch zunehmend dem Gemeinwohl, v. a. der Erhaltung der Artenvielfalt. Der Landesgesetzgeber verfolgt in § 4 Abs. 4 LNatSchG NRW⁸⁴ „das Ziel“, stehendes dickstämmiges Totholz von Laubbäumen im Wald zu belassen. Zur Umsetzung kann das zuständige Ministerium „eine Rahmenvereinbarung mit den Waldbesitzerverbänden schließen.“ Soweit es sich um sogenannte Habitatbäume (oft Nist- und Höhlenbäume) handelt, d. h. solche meist alten Bäume, die v. a. Vögeln, Fledermäusen und geschützten Insekten Unterschlupf bieten, geht es um Größenordnungen von 5 bis maximal 10 Bäumen pro ha, deren Erhalt nach einer in NRW beschlossenen „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Privatwald“ über eine Nutzungsentschädigung abgegolten wird.

In NRW kann der Landschaftsplan in Naturschutzgebieten und geschützten Landschaftsbestandteilen für Erstaufforstungen und Wiederaufforstungen bestimmte Baumarten vorschreiben oder ausschließen (§ 12 LNatSchG NRW). Die Festsetzungen sind bei der forstlichen Bewirtschaftung auch durch den Privateigentümer zu beachten. Die Kritik an dieser Vorschrift durch *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof* (These: „Der Eigentümer muss das Recht behalten, die Baumarten im Wald auszuwählen“) stützt sich im Wesentlichen auf das Argument, das Grundgesetz vertraue auf das privatnützige Eigentum, nicht auf staatliche Nutzungsvorgaben. Der Eigentümer müsse spezifisch mit Blick auf die jeweiligen Standortbedingungen (alleine) entscheiden, welche Bäume er auch im Hinblick auf sich „möglicherweise verändernde Wachstumsbedingungen“ anpflanze, weil er das damit verbundene „unternehmerische Risiko“ trage.⁸⁵ Diese Auffassung, die dem Gesetz- und Verordnungsgeber bei der ordnungsgemäßen Nutzung des (privaten) Waldeigentums so gut wie keinen Platz einräumt, wird im Wesentlichen aus einem „freiheitlich-personalen Eigentumsverständnis“ abgeleitet, das (auch) der Eigentumsgarantie der Grundrechtecharta zu Grunde liege.⁸⁶ Dazu passt die (zutreffende) Aussage nicht recht, dass auch die europäische Eigentumsgarantie „ebenso wie Art. 14 GG“ „normgeprägt“ ist. Für die Autoren ist der ökologische Rahmen, der diese Form des Eigentums prägt, letztlich irrelevant: „Der Rechtsstaat ist geprägt von dem Wagnis zur Freiheit, setzt *Freiheitsvertrauen* in die Verantwortlichkeit der Eigentümer. Dies hat sich im Naturschutz bewährt.“⁸⁷ Zu überprüfen ist die dahinter stehende Behauptung: „Die Grundlagen nachhaltiger Waldbewirtschaftung vereinen Waldbewirtschaftung und Naturschutz.“⁸⁸ Letztlich soll die Überlegenheit des Praktikers und Waldeigentümers (u. a. gegenüber der ökologischen Wissenschaft) mit der „nachhaltigen“ Nutzung des Waldes durch die Jahrhunderte⁸⁹ belegt werden, wobei in der forstlichen Literatur meist auf den „Vater“ der forstlichen Nachhaltigkeit, *Hans Carl von Carlowitz* als Kronzeuge angespielt wird.

5. Forstliche Nachhaltigkeit nach von Carlowitz versus ökologische Bewirtschaftung des Waldes

Neben der nicht überzeugenden verfassungsrechtlichen Argumentation ist für die Fehleinschätzung der (angeblichen) Übereinstimmung von nachhaltiger Forstwirtschaft und Naturschutz der Gedanke zentral, der Waldeigentümer sehe seinen Wald „in der Erfahrung ortsbezogener Nachhaltigkeit“,

während „die Ökologie generell-abstrakte Ziele überregional und in der Aktualität wechselnden Rechts“ [verfolge].⁹⁰ Ersteres mag für einen Teil der Privatwaldbesitzer zutreffen, aber sicherlich gibt es große Unterschiede in der Praxis der „Bauernwälder“ und Waldgenossenschaften. Die Aussage zur „Ökologie“ ist unstimmtig, gemeint sind wohl Ziele des Naturschutzes, denn die Ökologie (als beschreibende Wissenschaft) verfolgt keine Ziele. Wenn rechtliche Ziele oder Maßnahmen der Erhaltung oder Wiederherstellung der Biodiversität gemeint sind, so sind gerade diese – im Unterschied zu Klimazielen – primär regional, zumeist sogar lokal (z. B. in Schutzgebietsverordnungen oder Managementplänen) zu formulieren und vor Ort in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Insbesondere gilt dies für die nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie festzulegenden „nötigen Erhaltungsmaßnahmen.“ Allgemeiner lassen sich Ziele der Erhaltung der verschiedenen Formen der von der Rotbuche (*Fagus sylvaticus*) geprägten LRT formulieren, die in Mitteleuropa einen Schwerpunkt haben.

Hans Carl von Carlowitz schrieb die 1713 erschienene „*Sylvicultura oeconomica*“⁹¹, ein Werk der frühen Aufklärung, im Bestreben, das seinerzeitige Wirtschaftssystem, das noch kaum fossilen Kohlenstoff kannte, aber auf Holz und Holzkohle für alle wertschaffenden „Industrien“ (Erzbergwerke, Eisenschmieden, Glashütten, Ziegelwerke, Schiffbau etc.) sowie für den Hausbau und die Beheizung angewiesen war, vor dem Zusammenbruch zu bewahren.⁹² Aus dieser Sorge heraus wandte *Carlowitz* sich an alle „Hauswirte“ (gemeint sind damit die Landbesitzer) mit der Aufforderung, Ressourcenvorsorge zu betreiben und Bäume zu pflanzen („Wilde Baumzucht“ mit „Baumschulen“). Vorausgegangen waren Jahrhunderte der Verwüstung und Übernutzung des Waldes in Mitteleuropa. Dieser Raubbau kennzeichnet vor allem die Epoche zwischen 1050 und 1300. Die „Atempause“, die der 30-jährige Krieg und der Bevölkerungsrückgang dem Wald gewährte, wurde nicht genutzt, im Gegenteil: man beschränkte sich nicht darauf, verbuschte Felder und Wiesen wiederherzustellen, sondern rodete weit darüber hinaus, häufig auch mit Hilfe der Brandrodung. *Carlowitz* schildert dies ausführlich im Vierten Capitel „Vom Holtzmangel und dessen Ursachen.“ Er sieht mit Sorge, dass sich die Vorgänge wiederholen, selbst

83) So aber *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 103

84) Gesetz zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen (LNatSchG NRW) vom 21.7.2000 (GV. NRW. S. 568), zuletzt geändert durch Gesetz v. 26.3.2019 (GV. NRW. S. 193, ber. S. 214).

85) *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 111.

86) *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 32.

87) *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 15.

88) *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 15.

89) Siehe z. B. *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 15 These 3.

90) *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 64.

91) *Von Carlowitz*, in *Carlowitz/Hamberger* (Hrsg.), *Sylvicultura oeconomica oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht*, 2013, S. 150.

92) Zutreffend die Beurteilung von *Ekardt*, dass der Begriff Nachhaltigkeit ursprünglich aus der Forstwirtschaft stamme, „als im Interesse einer *dauerhaften Durchhaltbarkeit des Wirtschaftens* die Idee verstärkt aufkam, die Einschlagquote im Wald der Wachstumsrate anzupassen“, *Theorie der Nachhaltigkeit*, 2011, S. 37 f.

in Amerika, wo sich „ungeheure, große Wälder“ befinden, „zu deren Ausrottung unterschiedliche Europäische Nationen grossen Fleiß anwenden.“⁹³ Durch Verschwendung und Raubbau sieht *Carlowitz* eine Prophezeiung des Reformators *Melanchthon*⁹⁴ bestätigt, dass „am Ende der Welt man an Holzte grosse Noth leiden werde.“⁹⁵ Diesen Notstand galt es zu verhindern. Ganz besonders viel lag ihm als sächsischem Oberberg-Hauptmann am Abbau von Gold, Silber und anderen Edelmetallen im Erzgebirge, zu deren Gewinnung enorme Mengen an Holz(kohle) erforderlich waren. Für die Abstützung der Bergwerksstollen waren stärkere Stämme aus Nadelholz („Tangelholz“) erforderlich. Zum (Silber-)Erz im sächsischen Erzgebirge heißt es bei *Carlowitz*, auch wenn es nicht nachwachse (wie das Holz), werde es nicht zu verbrauchen sein, „so lange die Welt steht“. Die nachfolgend (in moderner Sprache zusammengefassten) Gedankengänge von *Carlowitz* zeigen seine Intentionen deutlich: „Die Erze sind ein nicht versiegender Schatz des Landes. Nur mit Holz kann man diese Reichtümer an Metallen abbauen ... Unsere Wirtschaft ist so einzurichten, dass es keinen Mangel an Holz gebe und dass genutzte Flächen sofort verjüngt werden ... Viele meinen, der Nachwuchs des Waldes müsse man der gütigen Natur allein überlassen ... Aber Waldsaat ist nichts Neues, unsere Vorfahren, sogar die Römer haben gesät und gepflanzt ... Schon jetzt gibt es Versorgungsprobleme und das Holz braucht 100 Jahre zum Reifen. Wenn jüngere Bestände geerntet werden, führt das zur Verwüstung und Zerstörung des Waldes. Auch Importe führen nicht weiter, sie wären nicht wirtschaftlich, zudem bedroht der Holz-mangel ganz Europa. Es gibt also nur einen Weg und das ist Säen und Pflanzen. Aber erst wenn den Menschen das Wasser bis zum Halse steht, handeln sie.“⁹⁶ *Carlowitz* bemüht sich im Dritten Kapitel seines Werkes, die „Natur der Bäume zu erforschen“, aber das „principium positivum der nutrition und vegetatio ist nicht zu ergründen, sondern nur zu bewundern.“⁹⁷ Es ging ihm maßgeblich um den „fürtrefflichen und unentbehrlichen Nutzen der Wälder und des Holtzes.“ Die Wälder seien nicht mehr „entsetzlich“, man finde stets Leute in den Wäldern, die ihrer Arbeit nachgingen, die wilden Tiere wie „große Schlangen, oder Trachen, Bären, Wölfe, Luchse“ seien „mehrenteils vertrieben“, und die zahlreichen in den Wäldern sich befindlichen Vögel sorgten für eine liebliche Harmonie.⁹⁸ *Carlowitz* war also nach seiner Expertise (natürlich) kein Ökologe,⁹⁹ er kann – anders als *Alexander von Humboldt* (1769–1859)¹⁰⁰ aber auch nicht als Vorläufer dieser Wissenschaft bezeichnet werden, die die Beziehungen der Lebewesen untereinander und zur „unbelebten“ Umwelt untersucht. Man sollte auch zur Kenntnis nehmen, dass das Wort „Nachhaltigkeit“ in der „*Sylvicultura oeconomica*“ gar nicht und die „nachhaltende Nutzung“ nur einmal vorkommt.¹⁰¹

In ihrem Kern beschränkt sich die von der Forstwirtschaft reklamierte Nachhaltigkeit auf das ökonomisch sinnvolle Gebot, die Produktion des Rohstoffes Holz zu verstetigen, indem nach der Holzentnahme dafür gesorgt wird, dass der Rohstoff auf der abgeernteten Fläche wieder nachwächst, der Wald also nicht geplündert und anschließend sich selbst überlassen wird. Diese quantitative Betrachtungsweise mag dazu beitragen, die nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter zu sichern (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG). Die zahlreichen darüber hinausgehenden Qualitätsanforderungen des Naturschutzes an den Wald, was seine Funktionen für den Naturhaushalt, die Artenvielfalt und die Erholung des Menschen betrifft, bleiben dabei aber unberücksichtigt.

6. Der aktuelle Zustand des Waldes in Deutschland und (beispielhaft) in Nordrhein-Westfalen

Wenn es also mit einer naturschutzgerechten Nutzung des Waldes „durch die Jahrhunderte“ nicht gut aussieht, könnte ja die Gegenwart besser sein. Dabei geht es um den Zustand der Biodiversität im Wirtschaftswald, also nicht um

jene zehn Prozent des öffentlichen Waldes (Staatswald und Körperschaftswald) oder fünf Prozent der Gesamtwaldfläche Deutschlands, die nach der Nationalen Strategie der Bundesregierung von 2007 der Natur bis 2020 zurückgegeben werden sollten („Urwälder von morgen“). Dieses Ziel wird klar verfehlt. Aktuell werden nur 2,8 % der Waldfläche nicht forstlich bewirtschaftet.¹⁰² Man könnte annehmen, dass der Zustand des Wirtschaftswaldes in Deutschland durch die alle zehn Jahre durchgeführte „Bundes-Waldinventur“ (BWI) angemessen eingeschätzt werden könnte. Dies ist aber bislang nicht gewährleistet.

Zwar ist es richtig, dass die *Holznutzung* der Wälder in Deutschland seit Jahren nachhaltig ist, weil weniger Holz genutzt als nachgewachsen ist,¹⁰³ was auch daran liegt, dass der Wald wegen des Stickstoffeintrages und des CO₂-Anstieges der Atmosphäre schneller wächst als früher gemessen und in den Ertragstabellen dokumentiert wurde. Um die Waldbewirtschaftung unter Aspekten der Biodiversität hinreichend genau beurteilen zu können, werden jedoch andere und detailliertere Daten benötigt.¹⁰⁴

Erst 1984 wurde § 41a in das Bundeswaldgesetz eingefügt und damit die Grundlage der ersten BWI gelegt. Die BWI 2002 lieferte lediglich Angaben für die alten Bundesländer; die Inventurstudie 2008 hatte als Unterstudie der BWI einen zu geringen Stichprobenumfang für detaillierte Auswertungen. Die BWI 2012 hatte erstmals ergänzend zum Ziel, die Beurteilung der ökologischen Stabilität des Waldes auf Grundlage wiederholt aufgenommener und daraus abgeleiteter Inventurmerkmale wie Naturnähe der Baumartenzusammensetzung, Totholzmenge, Waldränder oder Ausbildung der Bodenvegetation zu ermöglichen. Außerdem sollte eine Erfassung des Erhaltungszustandes der weitverbreiteten Waldlebensraumtypen als Beitrag zum EU-weiten Lebensraummonitoring gemäß der FFH-Richt-

93) *Von Carlowitz*, in *Carlowitz/Hamberger* (Hrsg.), *Sylvicultura oeconomica oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht*, 2013, S. 150–162, Zitat S. 151.

94) Eigentlich Philipp Schwartzertd (1497–1560).

95) *Von Carlowitz*, in *Carlowitz/Hamberger* (Hrsg.), *Sylvicultura oeconomica oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht*, 2013, S. 160.

96) *Von Carlowitz*, in *Carlowitz/Hamberger* (Hrsg.), *Sylvicultura oeconomica oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht*, 2013, Zusammenfassung durch den Hrsg. Hamberger in moderner Sprache Teil I, S. 55.

97) *Von Carlowitz*, in *Carlowitz/Hamberger* (Hrsg.), *Sylvicultura oeconomica oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht*, 2013, S. 130.

98) *Von Carlowitz*, in *Carlowitz/Hamberger* (Hrsg.), *Sylvicultura oeconomica oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht*, 2013, Anderer Theil, Das Siebende Capitel. S. 481 ff., 497.

99) Erst *Ernst Haeckel* (1834–1919) definierte ab 1866 den Wissenschaftsbegriff der Ökologie.

100) *Alexander von Humboldt* begann seine Reisetätigkeit in die „Äquinoctialländer“ 1799, die die Grundlage für seine empirischen Forschungen und Beschreibungen bildeten, die als Vorstufe der Ökologie (als Wissenschaft) betrachtet werden können.

101) *Von Carlowitz*, in *Carlowitz/Hamberger* (Hrsg.), *Sylvicultura oeconomica oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht* (Vorbemerkung verfasst von Hamberger), 2013, S. 12.

102) BfN, *Wälder im Klimawandel, Natur und Landschaft*, 2019, S. 490, 491; diese 2,8 % sind zumeist Flächen in Nationalparks und NSG.

103) Zutreffend *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, *Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen*, 2017, S. 23, unter Bezugnahme auf ausgewählte Ergebnisse der dritten Bundeswaldinventur.

104) *Hampicke*, *Kulturlandschaft – Äcker, Wiesen, Wälder und ihre Produkte*, 2018, S. 220.

linie erfolgen.¹⁰⁵ Es handelt sich insgesamt um ein Stichprobenkonzept, wobei die für die Durchführung zuständigen Länder mit unterschiedlichen „Verdichtungsgebieten“ arbeiten. Bei einer Überprüfung der etwa 60 Ziele der „Waldstrategie 2020 der Bundesregierung“ durch den wissenschaftlichen Beirat für Waldpolitik beim BMEL im Jahre 2015 wurde kritisiert, dass bei der Mehrzahl eine Überprüfung auf Grund ihrer allgemeinen Fassung gar nicht möglich und nur für etwa ein Fünftel der Ziele der Waldstrategie 2020 eine *partielle* Überprüfung anhand der Ergebnisse der (dritten) BWI 2012 und ergänzender Analysen des Thünen-Instituts für Waldökosysteme möglich war.¹⁰⁶ Die Daten der (letzten) BWI 2012 können angesichts der in den letzten Jahren eingetretenen Hitze- und Trockenheitsschäden, Brände und anderer Kalamitäten (Windwurf, Borkenkäfer) auf einer Fläche von ca. 150–180 000 ha nicht mehr als aktuell gelten. Sieht man von dieser krisenhaften Entwicklung ab, hat die BWI 2012 vor allem eine Beschreibung des Waldes durch „klassische Inventurergebnisse“ (wie Waldfläche, Vorkommen der Baumarten, Holzvorrat und Stammzahlen, Holznutzung, Zuwachs) zum Inhalt, was nur begrenzt Rückschlüsse auf den ökologischen Zustand des Waldes zulässt. Weder die Effekte von Schutzgebieten unterschiedlicher Kategorien noch die Auswirkungen forstlicher Nichtnutzung können z. B. mittels der Datenbank der BWI dargestellt werden, da die entsprechenden Auswahlmerkmale nicht als Thema angeboten werden.¹⁰⁷ Ohne auf Einzelheiten eingehen zu können, sind jedenfalls zusätzliche Daten und Analysen erforderlich, um ein einigermaßen realistisches Bild vom Waldzustand zu erhalten.

Auf der Ebene der 3. Fassung der Roten Liste der *gefährdeten* Biotoptypen (BT) Deutschlands ist eine Analyse der *Gefährdungsursachen* kürzlich erfolgt. Sie zeigt bei den 75 gefährdeten BT der Wälder (das sind 72,8 % aller Wald-BT!) als mit Abstand häufigste Gefährdungsursache dieser schützenswerten BT das „Forstliche Flächenmanagement“ (mit 95 %), danach folgen Wiederaufforstung mit nicht autochthonen Gehölzen (62 %), Luftverschmutzung und atmosphärische Schadstoffe (54 %), danach mit 36 % Sport- und Freizeitaktivitäten. Beseitigung von Tot- und Altholz werden in 24 %, Einschlag und Kahlschlag in 18 % und Wildschäden (durch unangepasstes Wildmanagement) in 17 % als Gefährdungsursache genannt.¹⁰⁸ Bemerkenswert ist auch das Einzelergebnis, dass die BT-Gruppe „Wälder und Gehölze“ den mit Abstand höchsten Anteil von BT aufweist, deren Empfindlichkeit gegenüber Stickstoff „hoch bis sehr hoch“ ist, mit Verlustrisiko.¹⁰⁹

Hinsichtlich der Beurteilung der ökologischen Qualität des (bewirtschafteten) Waldes ist der Bericht der Mitgliedstaaten gemäß Art. 17 der FFH-Richtlinie zu Lebensraumtypen (LRT) und europäisch geschützte Arten des Waldes heranzuziehen. Nach der EU-Waldstrategie aus dem Jahre 2013 sollten die Mitgliedstaaten in der folgenden Berichtsperiode „eine deutliche und messbare Verbesserung des Erhaltungszustands von Waldarten und Lebensraumtypen [erzielen], indem sie die EU-Gesetzgebung zur Natur in vollem Umfang umsetzen und gewährleisten, dass die nationalen Forstpläne bis zum Jahr 2020 zum angemessenen Management von Natura 2000 beitragen.“¹¹⁰ Der aktuelle Bericht nach Art. 17 FFH-RL für Deutschland aus dem Jahre 2019 für die Berichtsperiode 2013–2018 liegt jetzt vor.¹¹¹ Im Nationalen FFH-Bericht werden auch weitverbreitete und nicht nur gefährdete Wald-LRT erfasst. Die Bundeswaldinventur zählt für Deutschland 19 Waldlebensraumtypen auf. Auf die drei in Deutschland großflächig vorkommenden FFH-Waldlebensraumtypen Hainsimsen-Buchenwald (LRT 9110), Waldmeister-Buchenwald (LRT 9130) und Labkraut-Eichen-Hainbuchenwald (LRT 9170) entfallen rund 83 % der gesamten Fläche aller FFH-Waldlebensraumtypen in Deutschland. Auf die übrigen 16 Waldlebensraumtypen entfallen die restlichen 17 % der Fläche. Dies ergibt zwar kein vollständiges Bild, aber es ist anzunehmen, dass

negative Auswirkungen der sonst überwiegend bestehenden ökonomischen und technischen Bewirtschaftungszwänge (unten 7) außerhalb des Netzes Natura 2000 der Biodiversität nicht zuträglich sein dürften. Die Bewertung des Erhaltungszustandes¹¹² (gemäß Anhang E report format) erfolgt jeweils mit den Bewertungsstufen „günstig“ (favourable, grüne Farbe), ungünstig-unzureichend (U1, unfavourable – inadequate, bernsteinfarben oder gelb, „amber“), ungünstig – schlecht (U 2, unfavourable – bad, rote Farbe) sowie „unbekannt“ (unknown, insufficient information to make an assessment, graue Farbe). Für die Erstellung des Nationalen Berichts werden die Daten der Länder von den Länderministerien bzw. -fachbehörden an das Bundesamt für Naturschutz (BfN) geliefert, die dann noch in „Bewertungskonferenzen“ mit den Ländern diskutiert und (auch) auf Bundesebene mit anderen Ressorts „abgestimmt“ werden.

Das Bundesland Nordrhein-Westfalen gehört mit drei naturräumlichen Haupteinheiten zur atlantischen (ATL) und im Übrigen zur kontinentalen biogeographischen Region (KON). Der Anteil des Gebietsnetzes Natura 2000 in NRW ist mit 5,4 % FFH-Gebieten und ca. 8,4 % insgesamt¹¹³ ohnehin vergleichsweise gering. Die Auswertung des Nationalen Berichts 2019 ergibt bereits bei einer cursorkonfigen Prüfung, dass eine „deutliche und messbare Verbesserung“ des Erhaltungszustands der Wald-LRT und der im Wald vorkommenden Arten keineswegs erreicht werden konnte. Der Erhaltungszustand der FFH-Wald-Lebensraumtypen in der EU war im Mai 2015 fast so schlecht und unzureichend ist wie derjenige der Grasländer.¹¹⁴ Auf *Deutschland insgesamt* bezogen, sind nach den neuesten Daten 50 % der LRT der Wälder

-
- 105) Die Dritte Bundeswaldinventur BWI 2012, Inventur- und Auswertungsmethoden, Eberswalde November 2017, Stand 9.12.2019, abrufbar unter https://www.bundeswaldinventur.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Downloads/BWI_Methodenband_web.pdf, S. 1.
- 106) Engler/Lorenz et al., Waldstrategie 2020 im Spiegel der dritten Bundeswaldinventur, o.J., S. 1.
- 107) Reise/Hennenberg/Winter/Winger/Hältermann, Analyse und Diskussion naturschutzfachlich bedeutsamer Ergebnisse der dritten Bundeswaldinventur, 2017, S. 88.
- 108) Heinze/Finck/Raths/Riecken/Ssymank, Analyse der Gefährdungsursachen von Biotoptypen in Deutschland, Natur und Landschaft 2019, S. 453ff. mit Abb. 6 S. 459.
- 109) Die Dritte Bundeswaldinventur BWI 2012, Inventur- und Auswertungsmethoden, Eberswalde November 2017, Stand 9.12.2019, abrufbar unter https://www.bundeswaldinventur.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Downloads/BWI_Methodenband_web.pdf, S. 460 Abb. 8.
- 110) Komm. Mitt. v. 20.9.2013, Eine neue EU-Waldstrategie: für Wälder und den forstbasierten Sektor, COM(2013) 659 final of 20/09/2013, corr. durch Mitt. v. 22.5.2015 COM(2013) 659 final/2, S. 13.
- 111) Stand 7.11.2019, abrufbar unter <https://www.bfn.de/themen/natura-2000/berichte-monitoring/nationaler-ffh-bericht.html>, zur Methodik des Berichts: EU-Kommission, Reporting under Article 17 of the Habitats Directive, Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2018, Final version May 2017, 188 Seiten; dazu Report format for the period 2013–2018, Final version – November 2016; deutsch Anhang A – Allgemeines Berichtsformat (Artikel 17), Endgültiger Entwurf – Oktober 2016), tabellarische Aufstellung.
- 112) Conservation status of a habitats type; die Gesamtbewertung erfolgt getrennt nach den im Mitgliedstaat bestehenden biogeographischen Regionen über drei Parameter des gegenwärtigen Zustandes („range“, „area covered by habitat type within range“ sowie „specific structure and functions[including typical species] und eine Bewertung der Zukunftsaussichten (future prospects), die sich auf alle drei Parameter bezieht.
- 113) Mit Vogelschutzgebieten und Gebieten mit Doppelfunktion, Angaben aus Kirchhof/Kreuter-Kirchhof, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 24.
- 114) EU-Kommission, Der Zustand der Natur in der EU, Natura 2000 Nr. 38 (6/2015), Tabelle S. 5.

in der atlantischen Region (ATL) im „roten“ Bereich (ungünstig-schlecht, U2), weitere 32% im gelben Bereich (U1, ungünstig-unzureichend) und nur 18% im „grünen“ Bereich.

In Nordrhein-Westfalen sind vor allem in der atlantischen biogeographischen Region (ATL) die nach Unionsrecht zu schützenden Wälder in einem unzureichenden bis schlechten Erhaltungszustand.¹¹⁵ Dies gilt durchwegs für alle wenig verbreiteten, aber für die Biodiversität sehr wichtigen LRT wie Moorwälder (91D0, prioritär, U2) Auenwälder (91E0 Weichholzaunen und Hartholz-Auwälder LRT 91F0, jeweils U2 bzw. „rot“), Orchideen-Kalk-Buchenwälder (LRT 9150, SF¹¹⁶, Zukunftsaussichten und Gesamtbewertung U2 „rot“) oder Alte bodensaure Eichenwälder (LRT 9190, U2 rot), aber auch für LRT, deren günstiges natürliches Verbreitungsgebiet („range“) groß ist wie z. B. Hainsimsen-Buchenwälder (LRT 9110, range ATL 61285 km², aktuelle Fläche LRT als BSV nur 407,01 km²), dessen Erhaltungszustand 2019 in der Gesamtbewertung (erneut) als unzureichend (gelb bzw. „amber“, U1) beurteilt werden musste. Bei dieser (aktuellen) Fläche des LRT wurden unter SF=„Spezifische Strukturen und Funktionen“ nur 124,48 km² als in gutem Zustand, 49,11 km² als in nicht gutem Zustand und 233,41 km² als Fläche, deren Zustand nicht bekannt ist (!), gemeldet. Beim Ranking der Gefährdungen stehen bei diesem LRT „landwirtschaftliche Aktivitäten, die Luftverschmutzung verursachen“ an erster Stelle. Die Luftverschmutzung durch die Landwirtschaft mit Stickstoff (560000 Tonnen Ammoniak pro Jahr) ist in der Tat ein riesiges Problem für den Wald. Der auch in NRW verbreitete LRT 9160 ATL erhält (range 61285 km², aktuelle Fläche LRT 407,01 km² BSV) bei den Zukunftsaussichten (unter 9.) des Parameters Fläche die Bewertung „2 (poor)“ und bei den Zukunftsaussichten des Parameters SF die Bewertung „unknown“. Der gleiche LRT 9160 (Sternmieren-Eichen-Hainbuchenwälder) enthält bei einem Verbreitungsgebiet von 188842 km² in der kontinentalen biogeographischen Region (KON) im Nationalen Bericht [unter 4.12] folgenden Hinweis zur Veränderung (Verkleinerung) des Verbreitungsgebiets: „Lücken im Nordosten des Verbreitungsgebiets bzw. fehlende Größenanteile gehen auf fehlende aktuelle Daten bzw. Datenlücken zurück, bedeuten aber im Regelfall keine tatsächlichen Verluste im Verbreitungsgebiet des LRT.“ Mag man dies beim Parameter „Natürliches Verbreitungsgebiet“ vielleicht noch akzeptieren, so sind die Angaben zur „geschrumpften“ aktuellen Fläche des LRT mit lediglich 280,01 km² (BSV) wenig überzeugend; auch hier werden wieder „verbesserte Kenntnisse/genauere Daten“ als Hauptgrund für Unterschiede zu früheren Angaben angegeben werden [zu 5.14 e]. Es drängt sich der Verdacht wie im „Mähwiesenfall“ auf, dass gegenüber dem Basisjahr 1994 ein echter Verlust eingetreten ist, der verschleiert werden soll.¹¹⁷ Bei einer Abdeckung in FFH-Gebieten von 187,46 km² (als BSV) werden 166–175 km² als in gutem Zustand eingestuft, 46–49 km² als im nicht guten Zustand, und 55,91 bis 66,57 km² als „Fläche, deren Zustand nicht bekannt ist.“ Als eine Hauptgefährdung wird bei diesem LRT angegeben: „Wiederaufforstung mit/Einführung von nicht einheimischen oder nicht typischen Baumarten (einschließlich neuer Arten und genetisch veränderter Organismen (GMOs).“ Hauptzweck der Erhaltungsmaßnahmen sei der „Erhalt des aktuellen Verbreitungsgebiets“, wobei die „Beibehaltung bestehender traditioneller Waldbewirtschaftung und Nutzungsmethoden“, die „Wiedereinführung geeigneter Waldbewirtschaftung und Nutzungsmethoden“ und die „Anpassung/Regulierung von Wiederaufforstung und Waldverjüngung“ sehr weit oben in der Prioritätenliste stehen. Als am wichtigsten eingestufte Erhaltungsmaßnahme wird beim wenig verbreiteten LRT 9120 ATL¹¹⁸ (range 13346 km², aktuelle Fläche LRT 7,95 km² BSV!), davon in gutem Zustand nur zwischen 470 und 547 ha) im Nationalen Bericht angegeben: „Verhinderung der Umwandlung natürlicher und naturnaher Lebensräume in Wald und von natürlichem/naturnahem Wald in intensiv bewirtschaft-

tete Forstplantagen“. Die Abdeckung in FFH-Gebieten wird mit 461 (ha) angegeben (BSV). Der Kurzzeittrend hierzu (11.4) wird wieder als „unbekannt“ angegeben. Schaut man in die Zukunftsaussichten (Future prospects) für die Wald-LRT des FFH-Berichts 2019, ergeben sich beim Parameter SF¹¹⁹ fast überall Bewertungen wie unzureichend (poor) oder schlecht (bad). Relativ häufig taucht auch „unbekannt“ auf. Der Zustand der zu schützenden Wälder in der kontinentalen Region von NRW ist – wie im übrigen Deutschland – etwas besser. Dort sind in Deutschland ca. 25% im günstigen Bereich, ca. 37% als ungünstig-unzureichend (U1) eingestuft und ca. 38% im „roten“ Bereich. Auch hier sind aber negative Trends, Ungereimtheiten und Widersprüche in den Angaben feststellbar. Gründe hierfür sind die mangelnde Um- und Durchsetzung von Natura 2000 im Wald, vor allem mangels spezifischer Schutzgebietsverordnungen und fehlender entsprechender Managementpläne.¹²⁰

Insgesamt ist also die Behauptung von *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof* widerlegt, dass die „geschichtliche Entwicklung [zeigt], dass die generationenübergreifende Forstwirtschaft der Wälder bislang so bewirtschaftet hat, dass geschützte Lebensräume und Arten sich entwickelt haben und erhalten geblieben sind[...]. Deswegen ist grundsätzlich davon auszugehen, dass eine gute fachliche Forstwirtschaft nicht gegen das Verschlechterungs- und Störungsverbot verstößt.“¹²¹ Man wird bei weiterer Prüfung des Nationalen FFH-Berichts auch in Bezug auf die Wald-LRT nicht umhin können, die „systemische Natur des Versäumnisses Deutschlands, gemäß Artikel 6 Absatz 1 der FFH-Richtlinie keine Erhaltungsmaßnahmen festzulegen, als allgemeinen und strukturellen Verstoß der deutschen Behörden“ zu werten, „ausreichend detaillierte gebietsspezifische Erhaltungsziele gemäß den Artikeln 4 Abs. 4 und 6 Abs. 1 [FFH-RL] festzulegen.“¹²² Die für die betreffenden Gebiete im Nationalen FFH-Bericht 2019 nur aufgezählten (meist wenig spezifischen und ohnehin nicht gebietsbezogenen) Erhaltungsmaßnahmen haben keine eigene Rechtswirkung und ersetzen nicht die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen im Sinne des Artikel 6 Absatz 1 FFH-RL.

7. Technischer Fortschritt und ökonomische Zwänge im Wald

Die oben dokumentierte Zustandsverschlechterung der Waldökosysteme ist auch auf die ökonomischen und technischen Rahmenbedingungen der Waldbewirtschaftung zurückzuführen, die sich außerhalb normativer Vorgaben

115) Stand 7.11 2019, abrufbar unter <https://ffh-bericht-2019.naturschutzinformationen.nrw.de/ffh-bericht-2019/de/nrw-bericht-karten/anhang-d/waelder>.

116) Qualität der Lebensraumstrukturen und Funktionen.

117) Europäische Kommission, Ergänzendes Aufforderungsschreiben – Vertragsverletzung Nr. 2014/2262 – C(2019) 540 final, S. 48 ff. (zum LRT 6510 magere Flachlandwiesen). Vgl. *Fischer-Hüftle*, Konflikte zwischen Forstwirtschaft und Naturschutz in Natura 2000-Gebieten (in diesem Heft S. 84).

118) Atlantische bodensaure Buchen-Eichenwälder mit Stechpalme, in NRW in der Gesamtbewertung Erhaltungszustand der Anhang I-Lebensraumtypen nicht aufgeführt; nach BfN-Karte wohl ein einziges kleineres Vorkommen in NRW, sonst weiter nördlich in Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

119) Spezifische Strukturen und Funktionen.

120) Dazu *Fischer-Hüftle*, Konflikte zwischen Forstwirtschaft und Naturschutz in Natura 2000-Gebieten (in diesem Heft S. 84). Zum Managementplan als Instrument des europäischen und deutschen Naturschutzrechts *Czybulka*, EurUP 2016, 276 ff.

121) *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum und Naturschutz: Der verfassungsrechtliche Schutz des Waldeigentums im Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 126 f.

122) EU-Kommission, Ergänzendes Aufforderungsschreiben – Vertragsverletzung Nr. 2014/2262 – C (2019) 540 final, S. 48 ff. (zum LRT 6510 magere Flachlandwiesen), S. 47.

grundlegend verändert haben. Dazu ist ein Blick in die „Technikgeschichte“ der Forstbewirtschaftung erforderlich. Im Wesentlichen sind drei Bereiche zu unterscheiden: Fällung (mit Entastung), Rückung und Weitertransport des gewonnenen Holzes an den ersten Ort seiner Verarbeitung (Sägemühle, Sägewerk oder früher Meiler). Viele dieser einst bedeutsamen Stationen und Berufe sind heute weggefallen oder spielen kaum noch eine Rolle (Flößerei, Köhlerei).

Das gleiche gilt für Bewirtschaftungsformen, die zu Zeiten von *Carlowitz* noch erhebliche Relevanz hatten (Niederwald und Mittelwald); die dadurch gewonnenen Produkte, v. a. das „Schwachholz“ fanden keine Abnehmer mehr. Der „typische“ Wald in Deutschland ist heute der „Hochwald“, sodass die Ernte der Stämme, die sehr häufig in einem „Altersklassenwald“ stehen, also in einer Gesellschaft mehr oder weniger gleichalter und (v. a. bei Nadelforsten) auch gleichdicker planmäßig gepflanzter Bäume, im Vordergrund steht. Zu dieser Gleichförmigkeit der Bestände kommt es auf Grund der sog. Durchforstungen, die wegen ihrer geringen Erträge frühzeitig den Einsatz von technischen Hilfsmitteln zur Einsparung von Personalkosten „erzwangen“. Bei der Fällung der „reifen“ Stämme konnte Jahrhunderte auf den Einsatz erfahrener Baumfäller und Forstarbeiter nicht verzichtet werden, die die Bäume per Hand (mit Säge, Keilen etc.) fällten; die Rückung übernahmen Pferde. Noch 1955 erfolgte die Aufarbeitung des Holzes nahezu ausschließlich manuell (mit Zugsäge). Die mit fossilen Brennstoffen betriebene Einmann-Motorsäge setzte sich in Europa ab Ende der 1950er Jahre durch. 1965 wurden in Deutschland schon 86 % des gesamten Einschlagmotormanuell aufgearbeitet. Diese Produktivitätssteigerung bei der Holzernte führte zu einem starken Rückgang der Forstarbeiter, von etwa 17 Waldarbeitern je 1000 ha im Jahre 1960 auf etwa 5 Waldarbeiter im Jahre 1980.¹²³ Dies erhöhte zugleich den ökonomischen Druck auf die zu erzielenden „Umsätze“ je Forstarbeiter, was auch zu starken organisatorischen Änderungen im Staatswald (Schaffung der „Forstbetriebe“) führte, was mit Gewinnerwartungen verbunden war.

In Deutschland sind in der Forstbewirtschaftung erstmals nach den Windwürfen durch die Orkantiefs „Vivian“ und „Wiebke“ (Februar/März 1990) sog. Harvester oder Holzvollernter eingesetzt worden. Bis zum Jahr 2000 stieg ihre Zahl von (nahezu) 0 auf ca. 1200. Der Harvester kann die Bäume bis zu einer gewissen Dicke vollständig fällen („ernten“), entasten, entrinden sowie in gewünschte Holzabschnitte zersägen. Der Harvester arbeitet – außer bei der Sturmholz-Aufarbeitung – von Wegen und Gassen („Rückegassen“) aus, die er sich bei der ersten Durchforstung eines Bestandes selbst anlegt (sog. „Feinerschließungssystem“) und auf denen anschließend auch der Forwarder fährt. Wegen der Reichweite des Kranarms (etwa 10 m) entstehen die Rückegassen planmäßig im Abstand von 20 m. Die oben erwähnten (weitverbreiteten) PEFC-Standards für nachhaltige Waldbewirtschaftung haben in ihrem „Feinerschließungsnetz“ bereits einen Rückegassenabstand von 20 m vorgesehen.¹²⁴ Damit ändert sich die Struktur eines so bewirtschafteten Waldes signifikant, ohne dass sich allerdings die statistisch erfasste Waldfläche ändert, weil auch Waldwege, Rückegassen und die Holzlagerplätze Wald im Sinne der Gesetze sind.¹²⁵ Der ebenfalls mit einem Kranarm ausgestattete Forwarder (auch Rückezug oder Tragrückeschlepper bezeichnet) kann die so vollmaschinell geernteten Holzabschnitte auf seinem Transportgestell oder -anhänger aus dem Bestand „rücken“, aufladen (gegenwärtig bis zu ca. 18 Tonnen Holz auf einmal) und an den von LKW befahrbaren Waldweg komplett abtransportieren. Die schweren Maschinen verursachen damit problematische Bodenverdichtungen.

Die **Auswirkungen des technischen Wandels**, heute hauptsächlich diskutiert im Zusammenhang mit der Digi-

alisierung,¹²⁶ sind juristisch bislang für die Waldnutzung nicht erfasst. Die seinerzeit von *Schelsky* aufgestellte generelle These, dass „fortgeschrittene“ technische Möglichkeiten zugleich ihre praktische Anwendung erzwingen und so „anstelle der politischen Normen und Gesetze Sachgesetzmäßigkeiten der wissenschaftlich-technischen Zivilisation (treten), die nicht als politische Entscheidungen setzbar seien“, ist zwar schon 1965 von *Habermas* widerlegt worden¹²⁷; die These von der Eigengesetzlichkeit des technischen Fortschritts stimmt schon deshalb nicht, weil die *Richtung* des Fortschritts in hohem Maße von öffentlichen Investitionen abhängt, die politisch entschieden werden, wenn auch oft „verschleiert“ und mit maßgeblichem Einfluss der Wirtschaftslobby. Dem von *Habermas* schon damals in seinem Beitrag „Technischer Fortschritt und soziale Lebenswelt“ gezogenen Resümee ist zuzustimmen: „so wenig wie die optimistische Annahme einer Konvergenz von Technik und Demokratie, so wenig stimmt auch die pessimistische Behauptung, als sei Demokratie durch Technik ausgeschlossen.“¹²⁸ Es ist eine schwierig zu beantwortende Frage, ob und „wie die Gewalt technischer Verfügung in den Konsens handelnder und verhandelnder Bürger zurückgeholt werden kann.“¹²⁹ Bei Tatbeständen, welche die Rechtsordnung „vorausschauend“ oder vorsorglich geregelt hat, muss im Rechtsstaat aber auf die Gültigkeit, Anwendung und Durchsetzung dieser Normen vertraut werden können. Nach der FFH-Richtlinie ist in Natura 2000 Gebieten nur die „bisher ausgeübte Nutzung“ ohne weitere Prüfung ihrer Verträglichkeit möglich (und evtl. durch Art. 14 GG geschützt), allerdings nur dann, wenn die so bewirtschaftete Natur, der Wald-LRT und seine spezifischen Funktionen und kennzeichnenden Arten also, bei der Meldung des Gebiets (bzw. der Übersendung der Standarddatenbögen an die EU-Kommission) einen guten Zustand aufwies.¹³⁰ Maßgebliches Stichjahr für die Beurteilung des Zustands ist 1994. Damals wurde in Deutschland auch im „FFH-Wald“ ganz überwiegend „motormanuell“ gearbeitet. Bei der Rückung wurde mit viel leichteren Traktoren, teilweise noch mit Pferden gearbeitet.¹³¹ Es ist davon auszugehen, dass seinerzeit vor allem Plenterwald und „mehrschichtiger Wald“ als „FFH-Wald“ gemeldet (und später als Schutzgebiet ausgewiesen) wurde. Die als Altersklassenwald einschichtig bewirtschafteten Fichten- und Kiefernforsten bringen für die Biodiversität in Europa sehr wenig und gelten nicht als (schützenswerter) „natürlicher Lebensraumtyp“ im Sinne der FFH-Richtlinie. Die oben beschriebenen Nutzungsänderungen wäre also in jedem betroffenen Schutzgebiet einer Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL/§ 34 BNatSchG zu unterziehen (gewesen). Bei einigen FFH-

123) Vgl. dazu und für die weiteren Zahlenangaben in diesem Abschnitt *Hamberger*, Wie Mechanisierung und Umweltvorsorge die Forstwirtschaft veränderten. LWF aktuell 39, 2003, S. 33, 33ff., 36.

124) Vgl. „Normatives Dokument“ PEFC D 1002-1:2014, PEFC-Standards für nachhaltige Waldbewirtschaftung. PEFC Deutschland e. V., 2014, unter 2.5, S. 3.

125) Siehe § 2 Abs. 1 S. 2 BWaldG.

126) *Hampe*, Die Dritte Aufklärung, 2019.

127) *Habermas*, Technik und Wissenschaft als „Ideologie“, 1968, S. 116f.; der dort enthaltene Beitrag „Technischer Fortschritt und soziale Lebenswelt“ (S. 104ff.) wurde bereits 1965 geschrieben.

128) *Habermas*, Technik und Wissenschaft als „Ideologie“, 1968, S. 117.

129) *Habermas*, Technik und Wissenschaft als „Ideologie“, 1968, S. 117.

130) War dies nicht der Fall, hätten unverzüglich Wiederherstellungsmaßnahmen eingeleitet werden müssen.

131) Bis 1965 war die Zahl der eingesetzten Pferde bei der Holzernte von 1 Million auf 0,4 Millionen zurückgegangen und dafür die Zahl der leichten Schlepper von 0,5 Millionen auf 1 Million gestiegen, vgl. *Hamberger*, LWF aktuell 39 (2003), S. 33, 33ff., 36.

LRT ist auch davon auszugehen, dass sie überhaupt nicht oder nur sehr zurückhaltend bewirtschaftet werden dürfen (z. B. ausschließliche Naturverjüngung). So wie es den Anschein hat, hat in all diesen Gebieten in Deutschland wohl in keinem Fall eine Verträglichkeitsprüfung wegen der Umstellung der Bewirtschaftungsweise stattgefunden. Dies ist ein weiterer „systemisch“ bedingter Verstoß gegen Europäisches Unionsrecht. So gesehen wird ein erheblicher Teil des deutschen Waldes nicht entsprechend der geltenden Gesetze bewirtschaftet (und dürfte deshalb auch nicht zertifiziert werden).

8. Ausblick

Der 14. Deutsche Naturschutzrechtstag befasst sich am 16./17. März 2020 in Leipzig interdisziplinär mit dem Thema „Die Biodiversität des Waldes und ihre rechtliche Sicherung“. Der Bedarf an kluger nationaler Gesetzgebung ist groß, wie dieser Beitrag aufgezeigt haben dürfte. Dabei wird auch zu erörtern sein, welche Leistungen im Rahmen der Ökologiepflichtigkeit im Privatwald ohne und welche mit Honorierung erbracht werden können. Ein Schwerpunkt muss dort gesetzt werden, wo klare Rechtsverstöße

vorliegen, die die Verwirklichung einer großartigen europäischen Idee, des kohärenten Netzes Natura 2000, bislang im Wald verhindern.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open access funding provided by Projekt DEAL.

Rechtliche Anforderungen an die Forstwirtschaft in Natura 2000-Gebieten

Peter Fischer-Hüftle

© Springer-Verlag GmbH Deutschland, ein Teil von Springer Nature 2020

Der im Mai 2015 veröffentlichte Bericht über den Zustand der Natur in der EU, in dem der Erhaltungszustand der durch die FFH- und Vogelschutz-Richtlinie geschützten Arten und Lebensraumtypen im Zeitraum 2007–2012 dargestellt wird, hat ergeben, dass die Waldlebensräume insgesamt in keinem guten Erhaltungszustand sind und dass noch sehr viel getan werden muss, wenn die Ziele der Biodiversitätsstrategie und der neuen EU-Waldstrategie bis 2020 erreicht werden sollen.¹ Der Beitrag stellt das System des Schutzes von Natura 2000-Gebieten dar und erörtert dessen Konsequenzen für die Bewirtschaftung von Waldflächen in FFH- und Vogelschutzgebieten. Im Einzelnen geht es um die Festlegung von Erhaltungszielen, das Verschlechterungsverbot, die Prüfung der Verträglichkeit von Projekten, Erhaltungsmaßnahmen und Managementpläne.

1. Schutzregime in Natura 2000-Gebieten

1.1 Grundsätze, Verschlechterungsverbot

Art. 6 Abs. 2 FFH-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um in den Natura 2000-Gebieten² die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken können. Dieses *Verschlechterungsverbot* gilt für Handlungen aller Art (§ 33 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG).

Als präventive Maßnahme gegen Verschlechterungen³ sind Pläne und Projekte einer *Verträglichkeitsprüfung* zu unterziehen, deren Maßstab die „für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungsziele“ sind. (Art. 6 Abs. 3–4 FFH-RL, § 34 Abs. 1 BNatSchG). Pläne und Projekte sind unzulässig, wenn sie zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können (§ 34 Abs. 2 BNatSchG). Sie können nur im Weg der Ausnahme unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen werden (Abweichungsprüfung, § 34 Abs. 3, 4 BNatSchG).

Der Projektbegriff wird in der FFH-Richtlinie nicht definiert. Der EuGH orientiert sich zunächst an Art. 1 Abs. 2 UVP-RL.⁴ Neben den in den Anhängen der UVP-Richtlinie genannten Vorhaben und Anlagen sind daher Projekte ganz allgemein „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft“, also sämtliche Handlungen, die bei abstrakter Betrachtung die Erhaltungsziele eines Natura 2000-Gebietes

1) Vgl. *Europäische Kommission*, Natura 2000 und Wälder, 2016, S. 22 zu 2.3.

2) EuGH, Urt. v. 17.4.2018, Kommission./Polen [Wald von Białowieża] – C-441/17, NuR 2018, 327 Rdnr. 107: Bei Vogelschutzgebieten treten die Verpflichtungen Art. 6 Abs. 3 FFH-RL nach deren Art. 7 ab dem Datum, zu dem das betreffende Gebiet zum besonderen Schutzgebiet erklärt wird, an die Stelle der Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 4 Satz 1 V-RL.

3) EuGH, Urt. v. 17.4.2018 – C-441/17, NuR 2018, 327 Rdnr. 118.

4) EuGH, Urt. v. 7.9.2004 – C-127/04, NuR 2004, 788 Rdnr. 24–27; Urt. v. 14.1.2010 – C-226/08, NuR 2010, 114 Rdnr. 38f.