

# ARBEITSBERICHT

Institut für Ökonomie

## Erstaufforstung in Deutschland

Referate und Ergebnisse  
des gleichnamigen Workshops  
vom 09. und 10. Dezember 2002 in Hamburg

zusammengestellt und bearbeitet von

Thomas Gottlob und Hermann Englert



**Bundesforschungsanstalt  
für Forst- und Holzwirtschaft**

und die

Ordinateure für Holzbiologie,  
Holztechnologie und Weltforstwirtschaft der

Universität Hamburg



Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft Hamburg  
Hausadresse: Leuschnerstr. 91, 21031 Hamburg  
Postadresse: Postfach 80 02 09, 21002 Hamburg

Tel: 040 / 73962-301  
Fax: 040 / 73962-317  
Email: [oekonomie@holz.uni-hamburg.de](mailto:oekonomie@holz.uni-hamburg.de)  
Internet: <http://www.bfafh.de>

**Institut für Ökonomie**

## **Erstaufforstung in Deutschland**

**von**

**Thomas Gottlob und Hermann Englert**

Arbeitsbericht des Instituts für Ökonomie 2003 / 1

Hamburg, April 2003





## **Workshop**

# **Erstaufforstung in Deutschland**

9. und 10. Dezember 2002

Bundesforschungsanstalt  
für  
Forst- und Holzwirtschaft

Bundesamt für Naturschutz



## **Vorwort**

Die in fast allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland begonnene Zwischenevaluierung der Erstaufforstung bietet Gelegenheit, die Inanspruchnahme der bisherigen Erstaufforstungsförderung in regionaler und zeitlicher Hinsicht aufzuzeigen, Unterschiede in der Inanspruchnahme zu analysieren und Konfliktfelder in Zusammenhang mit Erstaufforstung darzulegen. Zusammen mit dem Bundesamt für Naturschutz veranstaltete das Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft am 09. Dezember und 10. Dezember 2002 einen Workshop unter dem Titel „Erstaufforstung in Deutschland“. Mit Vertretern unterschiedlicher Gruppen wurden Probleme analysiert und Lösungsansätze für die Vermeidung von Konflikten aufgezeigt. Der Workshop richtete sich an Vertreter der Wissenschaft, der Forstpolitik, des Naturschutzes, der Landwirtschaft und der für die Genehmigung zuständigen Forst- und Verwaltungsbehörden.

Der hier vorliegende Arbeitsbericht des Instituts für Ökonomie gibt mit seinen Beiträgen die Referate bzw. deren Kurzfassungen und die Ergebnisse des Workshops „Erstaufforstung in Deutschland“ wider, um sie einer interessierten Öffentlichkeit verfügbar zu machen.

Prof. Dr. Carsten Thoro

Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, Hamburg





# Inhalt

	Seite
SCHLAGHECK, HERMANN Die Bedeutung der Erstaufforstung in Vergangenheit und Zukunft.....	1
SCHECKENBACH, BRUNO Einbindung von Erstaufforstungsprogrammen in regionale Entwicklungspläne - Konsequenzen für die Ausgestaltung und Evaluierung .....	7
GOTTLOB, THOMAS Vergleich der Ausgestaltung der länderspezifischen Förderprogramme .....	9
KLEIN, MANFRED Naturschutz und Erstaufforstung: Zielkonflikte unterschiedlicher Flächennutzungsarten .....	23
BRINKMANN, DIETMAR Erstaufforstungspraxis und Erstaufforstungshemmnisse - Erfahrungen aus Bayern .....	31
BAUM, MANFRED Erstaufforstungspraxis und Erstaufforstungshemmnisse. -Erfahrungen aus Mecklenburg-Vorpommern.....	37
GÜTHLER, WOLFRAM UND HERHAUS, FRANK Erstaufforstung und Naturschutz im Offenland Konfliktlösungsstrategien im Rahmen der neuen Agrarpolitik.....	39
HERBERT, MATTHIAS Erstaufforstungen in Deutschland - Leitvorgaben zur Koordinierung widerstreitender Flächennutzungen aus Naturschutzsicht.....	45
KLAMA, KATRIN Regionale Raumordnungsplanung – Stellenwert der Erstaufforstung in einem Regionalen Raumordnungsplan.....	57
KENNEWEG, HARTMUT Konfliktminimierung durch landschaftsplanerische Maßnahmen.....	63
LAMMEL, RICHARD Konfliktminimierung durch Gestaltung der Förderung.....	65
THOROE, CARSTEN Zusammenfassung .....	67



# **Die Bedeutung der Erstaufforstung in Vergangenheit und Zukunft**

*von Prof. Dr. Hermann Schlagheck,*

*Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*

„Die Bedeutung der Erstaufforstung in Vergangenheit und Zukunft“ – im Prinzip beginnt dieses Thema in der Vergangenheit mit der Rodung. Man muss wohl davon ausgehen, dass nach der letzten Eiszeit der Wald bis auf einige Sonderfälle nach und nach sämtliche Standorte in Westeuropa wieder in seinen Besitz nahm. Der Mensch der Jungsteinzeit traf auf ausgedehnte Wälder, die jedoch inzwischen infolge des feuchten und warmen Klimas von wärmeliebenden Baumarten der Eichenmischwälder gekennzeichnet waren. Aus dem Osten einwandernde Bauernvölker brachten bereits den Pflug mit und damit die für den Ackerbau wichtigste Gerätschaft. Mit dem Beginn des Ackerbaus begann die Rodung der Wälder, ein Prozess, der nicht kontinuierlich verlief, sondern immer wieder von Phasen der Wiederbewaldung bereits gerodeter Flächen gekennzeichnet war. Dieses Wechselspiel fand vereinfachend dargestellt in variierenden Formen über viele Jahrhunderte statt.

Weshalb gehe ich auf die Rodungen ein?

An diesen früheren Rodungen wird deutlich, die Frage Wald oder Nicht-Wald wird durch den Nutzungskonflikt und die relative Wertschätzung der verschiedenen Flächennutzungsarten entschieden. Dies ist prinzipiell bei Erstaufforstungen – darunter verstehe ich in diesem Zusammenhang Aufforstungen nach vorheriger anderweitiger Nutzung – nicht anders als bei Rodungen.

Im Zentrum weiterer Betrachtungen sollte also die relative Wertschätzung der verschiedenen Flächennutzungsarten durch die Gesellschaft und den einzelnen stehen. Ein Rückgriff auf die früheren Zeiten der Besiedelung, Rodung und Wiederbewaldung verlockt deshalb so sehr, weil die damaligen Werteverhältnisse noch recht einfachen Grundsätzen zu folgen scheinen. Wichtiges Ziel – früher wie heute – ist die Produktion ausreichender Mengen von Nahrungsmitteln. Entsprechend hoch ist die Wertschätzung von Ackerbauflächen in der Gesellschaft. Dabei hängt diese jedoch von der Größe der Bevölkerung ab. Sind ausreichend Ackerbauflächen vorhanden, sinkt der Nutzung zusätzlicher Flächen weitgehend. Doch selbst bei diesem einfachen Modell, dass sich bei Betrachtung des Wechsels von Rodungen und Wiederbewaldung aufdrängt, sind weitere Einflussfaktoren von erheblicher Bedeutung. So kann zum Beispiel ein Fortschritt in der Ackerbautechnik die Produktivität der Flächen erhöhen und somit bei unveränderter Bevölkerungszahl eine geringere Ackerbaufläche erfordern, die relative Wertschätzung verändert sich. Ebenfalls von Einfluss auf die relative Wertschätzung ist der Nutzen oder zu erwartende Nutzen, den eine Waldfläche alternativ bietet. Schon aus dieser vereinfachten Darstellung wird deutlich, wie vielfältig die beeinflussenden Faktoren hinsichtlich der Vorzüglichkeit oder relativen Wertschätzung unterschiedlicher Flächennutzungsarten sind. Entsprechend der Vielzahl der Faktoren gibt es auch eine Vielzahl von Veränderlichen, die zu immer neuen Relationen führen können. Nähern wir uns wieder der Frage der Erstaufforstung, so ist in dem bisher von mir dargestellten

Wechsel von Rodungen und Wiederbewaldung ein wesentlicher Schnittpunkt, die Einführung der künstlichen Saat und Pflanzung, die es ermöglicht, unabhängig von Samenbäumen große brachliegende oder verwüstete Flächen wieder zu bewalden. Insbesondere die vom Nürnberger Ratsherrn Peter Stromer im 14. Jahrhundert entwickelte Nadelholzsart spielte hierbei eine wichtige Rolle. Mit dieser Methode – die sich übrigens zu einem wichtigen Exportartikel für Nürnberg entwickelte – war praktisch erst die Möglichkeit geschaffen, Erstaufforstungen zu machen. Die gesellschaftliche Situation hatte sich zu dieser Zeit bereits gravierend geändert, Energie- und Bauholz spielten eine herausragende Rolle bei den Mächtigen dieser Zeit. Die zum Teil devastierten Wälder konnten nicht mehr alle Ansprüche erfüllen. Die relative Wertschätzung von Waldflächen erreichte eine solche Höhe, dass sich erhebliche Anstrengungen zur Ausdehnung von Waldflächen rechtfertigten. Begründet ist die hohe Wertschätzung des Waldes zu jener Zeit durch seine Produkte, vor allem durch das Holz. Dies setzt sich fort über die nächsten Jahrhunderte von der Entwicklung der „Forstökonomie“, d.h. der „Forstwirtschaft“ im 18. Jahrhundert bis hin in unsere Zeit. Bei all dieser relativen Wertschätzung des Waldes und seiner Produkte zeichnete sich eine direkte Konkurrenz zur landwirtschaftlichen Flächennutzung nicht ab. Erstaufforstungen bestanden weitgehend in „Wiederaufforstungen“ devastierter Waldflächen oder von Ödland und Wüstungen.

Im vergangenen Jahrhundert (d.h. im 20. Jahrhundert) – um einen großen Zeitsprung zu machen – kam es zu neuen Entwicklungen. Dem Wald wurden zusätzliche Werte zugemessen, die das Bundeswaldgesetz in den Begriff der Schutz- und Erholungsfunktionen fasst. Diese Wertsetzung des Waldes an sich, die zu dem bisher weitgehend durch das Produkt Holz definierten Wert hinzukam, ließ die Forderung nach Vergrößerung der Waldfläche insgesamt aufkommen. Da jedoch in der aufstrebenden Wirtschaftsentwicklung insgesamt ein hoher Flächenbedarf vorhanden war und die landwirtschaftliche Produktion noch unter dem Eindruck der Hungerjahre nach dem 2. Weltkrieg stand, ergab sich hieraus kaum eine nennenswerte Entwicklung zur Aufforstung anderweitig genutzter Flächen. Erneute Verschiebungen ergaben sich durch die Erfolge der Landwirtschaft, die letztlich zu Überproduktionen führten. Wie in mittelalterlichen Perioden der Wüstungen und Aufgabe von Siedlungen gab es plötzlich überflüssige Agrarflächen. Im Mittelalter fielen solche Flächen brach und im Laufe der Zeit nahm der Wald wieder Besitz von ihnen. Das komplizierte Steuerungsgeflecht, das unsere Politik und Gesellschaft inzwischen entwickelt hat, lässt solche einfachen, natürlichen Steuerungselemente kaum noch zu. Es ist nicht einfach, die richtigen Stellschrauben und Faktoren zu identifizieren die erforderlich wären, um den Wunsch nach Erstaufforstungen und damit Waldvermehrung umzusetzen.

Ziel dieses Workshops soll es ein, Gründe und Wirkungsmechanismen zu erfassen und zu durchleuchten um aufzuzeigen, welche Konfliktfelder mit der Erstaufforstung verbunden sind und welche Stellelemente bestehen, um dem Ziel einer Waldvermehrung näher zu kommen. Dabei darf und muss sicherlich auch die Zielsetzung der Waldvermehrung auf ihre Relevanz geprüft werden. Die Menge an Papier, auf das die wahren oder vermeintlichen Vorzüge der forstlichen

Flächennutzung niedergeschrieben wurde, stellt an sich schon eine Förderung des Holzabsatzes dar. Dennoch muss konstatiert werden, dass ungeachtet der relativen Wertschätzung des Waldes in weiten Bereichen die wirtschaftliche Wertschätzung des Waldes durch die geringen Erträge nahezu auf einen Nullpunkt gesunken ist.

Damit stellt sich eine neue Situation.

Anders als in früheren Zeiten, in denen eine wirtschaftliche Motivation letztlich - d.h. wenn das Pendel all der anderen Faktoren zur Aufforstung ausschlug – zum tatsächlichen Handeln führte, mangelt es heute an diesem letztlichen Impuls. Offensichtlich haben wir eine Situation erreicht, in der viele schwergewichtige gesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Gründe für eine Waldflächenvermehrung sprechen, für den einzelnen Wirtschaftler und Flächeneigentümer aber nur geringe wirtschaftliche Beweggründe bestehen. Gesellschaftliche und individuelle Zielsetzungen klaffen offensichtlich auseinander. Dies hat man versucht durch entsprechende Fördermaßnahmen zu überwinden. Zum Teil erfolgreich, zum Teil weniger erfolgreich. Wie die Entwicklung der geförderten Erstaufforstungen seit 1988 zeigt, konnte mit der Einführung einer Flächenprämie in die Förderung ein erheblicher Anstieg der Erstaufforstungen initiiert werden. Doch bald schon sank die Quote wieder ab. Offensichtlich waren neue Argumente relevant geworden, die gegen eine Entscheidung des einzelnen Wirtschaftlers zugunsten einer Erstaufforstung sprachen. Teilweise wird angeführt, dass Bedenken aus Naturschutzgründen sich als neue Hemmnisse erweisen. Dies ist für mich ein Hinweis, dass bei der relativen Wertschätzung der Flächennutzungsarten zum einen neue „Nutzungen“ wie z.B. Naturschutz hinzugekommen sind, zum anderen die betriebswirtschaftlichen Argumente und Vorzüge immer stärker von anderen gemeinwohlorientierten Argumenten beeinflusst ja zum Teil übertönt werden. Erstaunlich ist, dass im Bereich der gemeinwohlorientierten Argumente viele aufgezählt werden können, die – durchaus mit allgemeiner gesellschaftlicher Akzeptanz – für eine Neuanlage von Wäldern sprechen. Ja, generell kann man von einer allgemeinen Akzeptanz von Erstaufforstungen ausgehen, wobei als positive Eigenschaften angeführt werden:

Wald

- ist die ursprüngliche Vegetationsform auf fast allen Standorten,
- ist die naturfreundlichste Flächennutzungsform,
- trägt zum Klimaschutz bei,
- schützt vor Lawinen und Muren,
- bietet vielfältige Erholungsmöglichkeiten,
- bietet Lärm- und Immissionsschutz,
- verlangsamt den Wasserabfluss,
- ist Refugium für zahlreiche auch schützenswerte Arten aus Flora und Fauna,
- produziert nachhaltig den nachwachsenden umweltfreundlichen Rohstoff Holz.

Zusätzlich

- können Erstaufforstungen agrarische Überproduktionen mindern,
- einen Beitrag zur Minderung des CO<sub>2</sub>-Gehaltes der Atmosphäre liefern,
- das Nutzungspotential für Holz erhöhen,
- einen Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raums leisten.

Mit dieser Aufzählung erhebe ich keinen Anspruch auf Vollständigkeit, auch soll die Reihenfolge keine Wertung darstellen. Andererseits ist es nicht zufällig, dass die allgemeinen gesellschaftlichen „Vorteile“ des Waldes – die auch für die Neuanlage von Waldflächen herangezogen werden können – an oberster Stelle stehen. Bei der Vielzahl dieser positiven Argumente, die – wie schon gesagt – allgemein politisch und gesellschaftlich akzeptiert sind, verwundert es schon, dass Deutschland – übertrieben formuliert – noch nicht zur Gänze aufgeforstet ist.

Was spricht also gegen die Erstaufforstung?

Es sind in der Regel eine Vielzahl von Partikularargumenten und –interessen. Dazu steht – sicherlich an prominenter Stelle – der Schutz besonderer Biotope und Habitats auf den zur Aufforstung vorgesehenen, in der Regel landwirtschaftlich oft wenig ertragreichen, Flächen. Ein weiteres wichtiges Argument sind sicher die inzwischen sehr schwachen und zur langfristigen möglichen Ertragsaussichten der forstlichen Nutzung. Eine echte rein wirtschaftliche Konkurrenz zu anderen ertragreichen Flächennutzungsarten kann der Wald kaum bieten. Zu diesen beiden zentralen Gegenargumenten kommen sicher noch viele andere hinzu. Diese zu sammeln und zu analysieren soll Aufgabe dieses Workshops sein. Analyse heißt aber auch, die gegenseitigen Relationen aufzudecken, eine bei der Vielzahl der Gesichtspunkte nicht einfache Aufgabe.

Letztlich suchen wir nach Handlungsoptionen, wie die allgemeine Wertschätzung des Waldes in der Gesellschaft und die als erstrebenswert angesehene Waldflächenvermehrung umgesetzt werden können, um auch den individuellen Bewirtschafter zu veranlassen aufzuforsten. Dabei kann die Aufforstung nicht isoliert betrachtet werden. Die mit der Aufforstung beginnende Waldwirtschaft legt über viele Jahrzehnte die Flächennutzungsart fest. Die Attraktivität dieser langfristigen langfristigen Nutzung für den individuellen Bewirtschafter ist von zentraler Bedeutung. Oder pflegen wir nur unsere Illusionen, ist diese Stimmung pro Waldvermehrung nur eine Frage undifferenzierter Emotionen, so wie sich mancher die Rückkehr zur „guten alten Zeiten“ wünscht?

Vielleicht ist es gut in Frage zu stellen, ob wir denn tatsächlich mehr Wald in Deutschland brauchen. Und brauchen heißt für mich in diesem Zusammenhang: Ist die relative Wertschätzung des Waldes so hoch, dass der Wald eine Vorzüglichkeit vor anderen Flächennutzungsarten hat? Aus den Diskussionen und den Analysen dieses Workshops erwarte ich einen Antwortbeitrag zu den Fragen „Brauchen wir mehr Wald und warum wird in Deutschland nicht mehr aufgeforstet“. Sollte das Ergebnis lauten: Wir brauchen mehr Wald, so müssen Instrumente entwickelt und bereitgestellt werden, diesen politischen und gesellschaftlichen Willen zu installieren und in die Tat umzusetzen.

Meine Damen und Herren,

ich erwarte einen spannenden Workshop mit vielen innovativen Ansätzen. Oder ist die Diskrepanz zwischen gesellschaftlicher und individueller Wertschätzung so groß, dass sie unüberbrückbar ist? Dies hieße, dass – so politisch und gesellschaftlich gewünscht – die Erstaufforstung und die Waldbewirtschaftung zu einer Staatsaufgabe würde. Ich glaube kaum, dass dies die Lösung ist, wenn ich die zahlreichen Argumente und Bestrebungen verfolgt, die derzeit auf eine Privatisierung der Staatswälder in Deutschland drängen. Ich bekenne mich eindeutig zur privaten Waldwirtschaft.

**Anschrift des Verfassers:**

Prof. Dr. Hermann Schlagheck  
Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft  
Rochusstraße 1  
D-53123 Bonn  
Email: [hermann.schlagheck@bmvel.bund.de](mailto:hermann.schlagheck@bmvel.bund.de)





# **Einbindung von Erstaufforstungsprogrammen in regionale Entwicklungspläne - Konsequenzen für die Ausgestaltung und Evaluierung**

*von Bruno Scheckenbach, Europäische Kommission GD Landwirtschaft*

## **1. Erfahrungen mit der (EWG) Nr. 2080/92**

- Erfolg und Effizienz auf Gemeinschaftsebene gegeben; (Erstaufforstung 1 Mio. ha, v. a. Südeuropa und Irland)
- Deutschland sehr kleinflächige Aufforstungen, Umweltziel? Raumplanung?
- Zielkohärenz nicht immer gegeben;
- Stärkere Betonung der Entwicklung des ländlichen Raums notwendig

## **2. Der integrative Ansatz der Verordnung zur Förderung des ländlichen Raums**

- Zusammenfassung der verschiedenen Verordnungen
- Gemeinsame Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums (Nutzung der Synergieeffekte zwischen Agrarsektor und ländlichem Raum)
- Jede Region in der EU soll über ein ländliches Entwicklungsprogramm verfügen
- Forstwirtschaft
  - integraler Bestandteil des ländlichen Raums
  - Erhaltung und Entwicklung der wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Funktion

## **3. Konsequenzen für die Ausgestaltung**

- Mitgliedsstaaten legen Schwerpunkte und finanzielle Ausgestaltung selbst fest
- Finanzieller Anteil der verschiedenen Maßnahmen (z. B. Anteil der Forstwirtschaft am EU- Beitrag: Spanien 21,5 %, Deutschland 6 % Luxemburg 1,1 %)
- Finanzielle Ausgestaltung der Forstprogramme (Aufforstung/andere Forstmaßnahmen: Irland 92/8, Dänemark 84/16, Deutschland 26/74, Schweden 5/95) (Baden-Württemberg 3/97, Sachsen- Anhalt 55/45)
- Unterschiedliche Ausgestaltung der Forstprogramme

## **4. Konsequenzen für die Evaluierung**

- Allgemeine Bewertungsfragen
  - Beitrag zu Lebensbedingungen und Bevölkerungsstruktur
  - Beschäftigung
  - Einkommenssicherung
  - Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit
  - Umweltaspekte
- Kapitel spezifische Bewertungsfragen

- Erhalt und Verbesserung der forstlichen Ressourcen
- Nachhaltiger Beitrag zu ökonomischen und sozialen Aspekten
- Beitrag zur ökologischen Funktion des Waldes
- Halbzeitbewertung
  - Relevanz und Kohärenz mit dem Programmplanungsdokument
  - Verwirklichung der angestrebten Ziele
  - Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung
  - Qualität der Begleitung und Durchführung

## **5. Ausblick**

- Notwendigkeit eines „cross- sectoral approach“ auch in der Forstpolitik der Mitgliedsstaaten
- Ausrichtung auf die umweltpolitischen Ziele
- Langfristige Strategie für den aufgeforsteten Wald notwendig
- Nutzen der Halbzeit- und Ex-post Evaluierung

### **Anschrift des Verfassers:**

Bruno Scheckenbach  
 Europäische Kommission GD Landwirtschaft  
 Rue de la Loi 130  
 B-1049 Brüssel  
 Email: [bruno.scheckenbach@cec.eu.int](mailto:bruno.scheckenbach@cec.eu.int)

# Vergleich der Ausgestaltung der länderspezifischen Förderprogramme

von Thomas Gottlob, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft

## 1 Einleitung

Die finanzielle Förderung der Anlage neuer Waldflächen (Erstaufforstung) wird durch die Länder bereits seit den fünfziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts angeboten. Der Bund beteiligt sich seit dem 1. Januar 1973 im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Die Europäische Gemeinschaft, heute Europäische Union, beteiligt sich erstmalig 1985 auf der Grundlage der sog. „Effizienzverordnung“ an der Förderung der Aufforstung. Alles in allem hat sich damit bei der Förderung der Aufforstung ein Prozess vollzogen, wie ihn Johannes Popitz mit seinem Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats in den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts beschrieben hat. Bezogen auf die Förderung der Aufforstung hat dies weitreichende Konsequenzen: drei Ebenen sind an der Zielformulierung beteiligt, drei Ebenen sind mit Durchführungskompetenzen ausgestattet und drei Ebenen finanzieren die Förderung der Erstaufforstung. Ein solches Agieren geht in einer Mehrebenenpolitik häufig nicht friktionslos vonstatten. In jedem Fall ist zu konstatieren, dass die Rahmenbedingungen für die Förderung der Erstaufforstung auf drei Ebenen durch unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Zielsetzungen entwickelt werden.

Im Folgenden werden zuerst die aktuellen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene dargelegt. Danach werden die Regelungen des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe in Bezug auf die Förderung der Erstaufforstung analysiert. Abschließend wird dann die Ausgestaltung der Förderprogramme auf Landesebene betrachtet.

Die Länder Bayern, Berlin, Hamburg und Sachsen nehmen an der Förderung der Erstaufforstung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe nicht teil und sind daher nicht Gegenstand der Betrachtungen.

## 2 Der europäische Rahmen der Förderung der Erstaufforstung „supranational“

Die im Zuge der Beschlüsse zur Agenda 2000 verabschiedete Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (EAGFL-VO) fasste die Agrarstrukturförderung einschließlich der bestehenden forstlichen Fördertatbestände zusammen, ergänzte sie z.B. durch die Förderung von Einkommenskombinationen und durch die Förderung von besonderen ökologischen Leistungen und stellt sie, wie der Name der Verordnung schon sagt, in einen integrativen Zusammenhang.

Für die Förderung der Erstaufforstung sind folgende Änderungen evident:

- Der sektorspezifische Förderansatz der Verordnung 2080/92 zur Förderung der Erstaufforstung in den neunziger Jahren wurde in die ländliche Entwicklung integriert. Auch die

übergeordneten Ziele des Sektoransatzes 2080/92 wurden in die Ziele der ländlichen Entwicklung integriert.

- Die ursprünglich obligatorische Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum horizontalen Angebot der Aufforstungsförderung als flankierende Maßnahme zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wurde durch ein fakultatives Angebot im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ersetzt.
- Aus agrarpolitisch motivierten Maßnahmezielen der 2080/92 wurde das forstpolitische Maßnahmeziel der Waldmehrung.
- Die Beihilfen für Investitionskosten, Pflegekosten und Erstaufforstungsprämie werden grundsätzlich beibehalten. Hinzu kommen Investitions- und Pflegebeihilfen für die Aufforstung von vorher nicht-landwirtschaftlich genutzten Flächen (Art. 30).
- Hinsichtlich der Standards wird EU-seitig ein Schwerpunkt auf standortangepasste und umweltverträgliche Aufforstungen gelegt.

Festzuhalten ist, dass sich der europäische Rahmen für die Förderung der Erstaufforstung ab dem 1.1.2000 deutlich verändert hat.

### **3 Der nationale Rahmen der Förderung der Erstaufforstung - die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“**

Die Erstaufforstung wird in Deutschland von Bund und Ländern seit dem 1. Januar 1973 nach den Fördergrundsätzen des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) gefördert<sup>1</sup>. Sie ermöglicht dem Bund die Mitplanung und Mitfinanzierung von Länderaufgaben auf dem Gebiet der Agrarstrukturverbesserung und des Küstenschutzes. Ziele, Maßnahmen sowie Verfahren der Gemeinschaftsaufgabe sind gesetzlich geregelt. Danach ist von Bund und Ländern ein gemeinsamer Rahmenplan aufzustellen. Im Rahmenplan sind Ziele und Ausgestaltung der Fördermaßnahmen, die Förderprioritäten und die Verteilung der Finanzmittel festgelegt. Der Rahmenplan wird mit den Stimmen des Bundes und der Mehrheit der Länder beschlossen; dies bedeutet, dass gegen den Bund keine Entscheidungen über den Rahmenplan getroffen werden können. Seine Durchführung obliegt den Ländern. An der Finanzierung beteiligt sich der Bund mit 60 Prozent.

Entsprechend dem aktuellen Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe können verschiedene forstwirtschaftliche Maßnahmen gefördert werden, darunter auch die Erstaufforstung.

---

<sup>1</sup> Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. September 1969 (BGBl. I S. 1573) – neugefasst gem. Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. August 1997 (BGBl. I S. 2027).

### **3.1 Voraussetzungen für eine Förderung der Erstaufforstung**

Der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe definiert die Voraussetzungen, unter denen eine Förderung der Erstaufforstung gewährt wird. Grundsätzlich ist zwischen sachlichen und persönlichen Förderungsvoraussetzungen zu differenzieren.

#### **3.1.1 Sachliche Förderungsvoraussetzungen – Was wird gefördert?**

In sachlicher Hinsicht sieht der Rahmenplan die Förderung von Kulturbegründungskosten, Kulturpflegekosten und Nachbesserungskosten als sog. investive Kosten einer Erstaufforstung vor, sowie die Gewährung einer Prämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten.

Ziel der Förderung ist die Aufforstung oder natürliche Bewaldung von bisher nicht forstwirtschaftlich genutzten Flächen. Seitens der Verordnung zur Förderung der Entwicklung ländlicher Räume wird zwischen der Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen (Art. 31) und der Aufforstung sonstiger Flächen (Art. 30) differenziert.

Von der Förderung sind Kurzumtriebs- und Weihnachtsbaumplantagen ausgeschlossen. EU-seitig jedoch nicht.

Hinsichtlich der Baumartenwahl schränkt der Rahmenplan die Förderung auf die Verwendung von standortgerechten Baumarten ein.

#### **3.1.2 Persönliche Förderungsvoraussetzungen – Wer wird gefördert?**

In den Genuss der Förderung der investiven Kosten einer Erstaufforstung können alle natürlichen Personen sowie juristischen Personen des Privat- und öffentlichen Rechts kommen, wenn sie Eigentümer oder Besitzer (Pächter) der Fläche sind. Bund, Länder und nichtländliche Gemeinden sind grundsätzlich von einer Förderung ausgeschlossen.

Die jährliche Flächenprämie können natürliche und juristische Personen des Privatrechts über einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren nur dann gewährt bekommen, wenn sie Besitzer land- und forstwirtschaftlicher Flächen sind.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind nur dann zuwendungsfähig, wenn sie unmittelbar kirchliche, gemeinnützige oder mildtätige Zwecke verfolgen.

Zusammenfassend ist festzuhalten:

- Die investive Förderung kann an einen größeren Empfängerkreis gezahlt werden als die Erstaufforstungsprämie.
- In den Genuss der Förderung der investiven Kosten kommen Eigentümer und Besitzer mit entspr. Einverständniserklärung der Eigentümer, wenn vorher nicht forstwirtschaftlich genutzte Flächen aufgeforstet werden.

- Die Erstaufforstungsprämie ist demgegenüber an den Besitz bzw. die vorhergehende Bodennutzungsart gekoppelt. Die Prämie wird nur auf Flächen gewährt, die vorher landwirtschaftlich genutzt wurden. Sie ist Bewirtschaftungsabhängig. Wechselt der Besitzer der Fläche, beispielsweise durch Verkauf vom Haupterwerbslandwirt an einen Nicht-Landwirt, so entfällt der Prämienanspruch für Letzteren.

### **3.2 Ausgestaltung der Investitionsförderung im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe**

Der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe sieht für die Ermittlung der Zuwendungshöhe folgende Zuwendungshöchstsätze vor:

- bis zu 50% bei standortbedingter Aufforstung mit Nadelbäumen,
- bis zu 70% bei Mischkulturen mit mindestens 30% Laubbaumanteil sowie Tannenkulturen,
- bis zu 85% bei Laubbaumkulturen einschließlich bis zu 20% Nadelbaumanteil,
- bis zu 90% bei Naturverjüngungsverfahren

Anders gewendet geben diese Zuwendungshöchstsätze Auskunft über den von den Zuwendungsempfängern zu tragenden Eigenanteil an der Gesamtinvestition. Dieser Eigenanteil beträgt beispielsweise bei der Aufforstung von Mischkulturen mindestens 30% zuzüglich der Mehrwertsteuer.

### **3.3 Ausgestaltung des Prämiensystems im GAK-Rahmenplan**

Der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe sieht die Gewährung einer jährlichen Flächenprämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten aufgrund der Aufforstung oder natürlichen Bewaldung landwirtschaftlich genutzter Flächen für einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren vor (Abbildung 1). Die Höhe der jährliche Flächenprämie wird sowohl nach Besitzarten als auch nach bisheriger Bodennutzungsart differenziert.

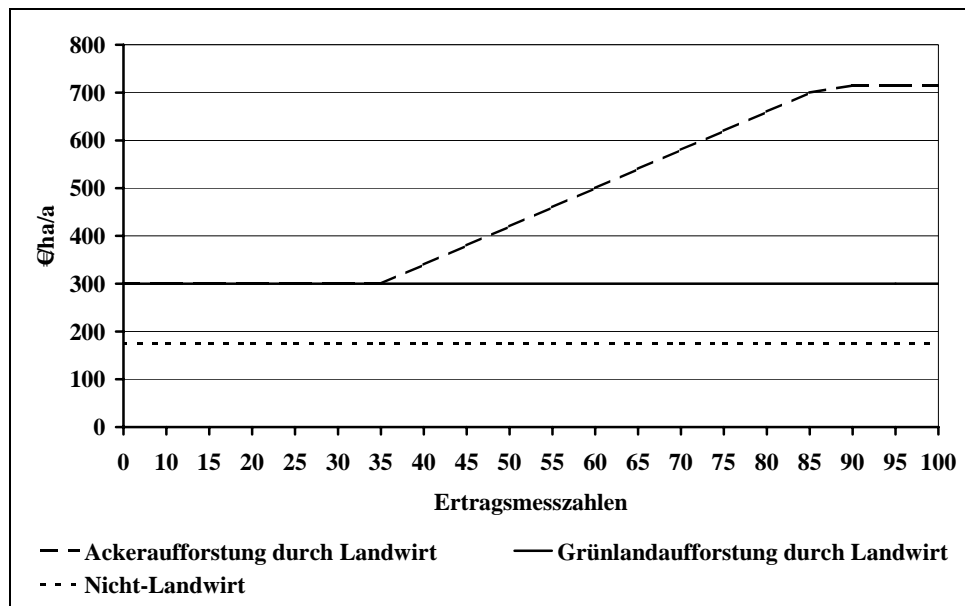


Abbildung 1: Ausgestaltung des Prämiensystems

Besitzer landwirtschaftlicher Flächen, die die Aufforstungsflächen in den beiden Vorjahren selbst bewirtschaftet haben und Landwirte sind, d.h. hier mindestens 25% ihrer Arbeitszeit landwirtschaftlichen Tätigkeiten widmen, können deutlich höhere jährliche Flächenprämien (300 €/ha/a bis max. 715 €/ha/a) erhalten, als Personen, die nicht diesen Kriterien entsprechen (175 €/ha/a).

Innerhalb der Besitzergruppe „Landwirte“ wird die Prämienhöhe noch einmal nach Ackeraufforstungen und Grünlandaufforstungen differenziert. Die Prämienhöhe beläuft sich bei Aufforstungen von Ackerflächen bis zu 35 Bodenpunkten auf 300 €/ha/a; darüber hinaus werden für jeden zusätzlich nachgewiesenen Bodenpunkt bis zu 8 €/ha/a, höchstens 715 €/ha/a gewährt. Bei Aufforstungen von Grünlandflächen werden bis zu 300 €/ha/a gewährt.

An dieser Stelle sind die sich aus dem Rahmenplan der GAK ergebenden Bedingungen für die Förderung der Erstaufforstung hinreichend skizziert. Die Regelungen der Gemeinschaftsaufgabe bilden einen nationalen Förderrahmen. Eine wichtige Funktion der Gemeinschaftsaufgabe besteht darin als Bindeglied zwischen europäischer Strukturpolitik und der ländlichen Entwicklung auf der Ebene der Länder zu wirken. Damit wären wir auf der dritten Ebene angelangt, die die Förderung der Erstaufforstung operational zu gestalten hat.

#### 4 Ausgestaltung der Förderprogramme auf der Landesebene

Die Ausgestaltung der Förderprogramme auf der Landesebene hat unter Bezugnahme auf die Regelungen des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe und der EU-Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raumes zu geschehen – zumindest dann, wenn entsprechende Kofinanzierungsmittel in Anspruch genommen werden sollen. Gleichzeitig müssen diese Förderprogramme den regionalen Besonderheiten Rechnung tragen. Alles in allem also eine programmiertechni-

sche Herausforderung. Zunächst ist jedoch der Frage nachzugehen, wie und in welcher Höhe die Förderung der Aufforstung erfolgt.

#### 4.1 Ausgestaltung der finanziellen Förderung auf Ebene der Länder

Für die Ermittlung der absoluten Zuwendungshöhe der investiven Förderung, also des Auszahlungsbetrages, wird in den Ländern entweder das Verfahren der Anteilsfinanzierung oder das Verfahren der Festbetragsfinanzierung angewendet.

##### 4.1.1 Anteilsfinanzierung

Das Verfahren der Anteilsfinanzierung wird von sechs Ländern angewandt, nämlich Bremen, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt (*Abbildung 2*).

	Bremen		Schleswig-Holstein		Baden-Württemberg		Hessen		Mecklenburg-Vorpommern		Sachsen-Anhalt	
	Höchst-satz	Höchst-betrag	Höchst-satz	Höchst-betrag <sup>1</sup>	Höchst-satz	Höchst-betrag	Höchst-satz <sup>2</sup>	Höchst-betrag	Höchst-satz	Höchst-betrag	Höchst-satz	Höchst-betrag
	%	€ha	%	€ha	%	€ha	%	€ha	%	€ha	%	€ha
<b>Laubkultur</b>	85	-	85	-	85	4.100,-	85	4.448,-	85	5.573,- <sup>3</sup> 4.704,- <sup>4</sup> 3.784,- <sup>5</sup>	85	7.150,- <sup>6</sup> 5.620,- <sup>7</sup> 5.620,- <sup>8</sup> 4.090,- <sup>9</sup>
<b>Mischkultur</b>	70	-	70	-	70	2.300,-	70	2.969,-	70	3.272,-	70	5.620,- 4.090,-
<b>Nadelkultur</b>	50	-	-	-	-	-	-	-	50	1.739,-	50	4.090,- 2.550,-
<b>Anmerkungen</b>			<sup>1</sup> Vorgabe von Pflanzenhöchstzahlen				<sup>2</sup> zusätzlich Stückförder-sätze nach Baumarten		<sup>3</sup> Eiche <sup>4</sup> Buche <sup>5</sup> sonst. Laubholz		<sup>6</sup> Ei, Rbu mit Zaun <sup>7</sup> Ei, Rbu ohne Zaun <sup>8</sup> Sonstige mit Zaun <sup>9</sup> Sonstige ohne Zaun	

*Abbildung 2: Anteilsfinanzierung im Rahmen der investiven Förderung*

Förderungsfähig sind hier die vom Zuwendungsempfänger nachgewiesenen Kosten. Dabei wird von Ausgaben und Eigenleistungen ausgegangen, die nach Abzug von Leistungen Dritter, gewährter Rabatte, Skonti oder sonstiger Vergünstigungen noch verbleiben. Die Zuwendungshöhe wird immer auf Basis der dem Zuwendungsempfänger für die Erstaufforstung tatsächlich entstandenen Kosten inkl. Eigenleistungen ermittelt.

Wie anhand von *Abbildung 2* gut nachzuvollziehen ist, haben die Länder ihre Förderrichtlinien unterschiedlich weit ausdifferenziert. Das einfachste System besteht in Bremen. Hier wird nur über die prozentualen Höchstsätze gefördert.

Schleswig-Holstein fördert prozentual die nachgewiesenen Kosten für Aufforstungen und natürliche Bewaldung gestaffelt nach Bestandeskategorien unter Vorgabe von Pflanzenhöchstzahlen.



In Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt werden zusätzlich absolute Höchstbeträge festgelegt, die bei Anwendung der prozentualen Höchstsätze nicht überschritten werden dürfen. Hessen gewährt die Investitionszuschüsse zusätzlich gestaffelt nach Baumarten im Stückfördersatz.

Sachsen -Anhalt schließlich differenziert die Förderhöchstbeträge nicht nur nach Bestandeskategorien (Laub-, Nadel-, Mischwald) und Baumarten, sondern auch nach Art der Kulturbegründung (Pflanzung, Saat) und Schutz der Kulturen gegen Wild.

#### 4.1.2 Festbetragsfinanzierung

Das zweite Verfahren zur Ermittlung der Zuwendungshöhe ist die Festbetragsfinanzierung. Hierbei setzen die Länder die Förderbeträge nach durchschnittlichen Erfahrungssätzen fest, die i.d.R. aus den Landesforstverwaltungen stammen (Abbildung 3). Die Zuwendungshöhe stellt dann einen festen, nach oben und unten nicht veränderbaren Betrag dar. Die Förderbeträge werden pauschal gewährt; sie orientieren sich nicht an den tatsächlich im Einzelfall entstehenden Kosten. Hiermit soll ein Anreiz zur Kostenersparnis gegeben werden. Ohne auf Details einzugehen, kann grob verallgemeinert davon ausgegangen werden, dass die Förderbeträge die Kulturbegründungskosten i.d.R. vollständig decken.

						Saarland
						€/ha
						1. Rate: 5.113,-
					-	
			-			
					-	5.113,-
		-		-	-	-
						-
						2. Rate: 1.023,-
					-	7.159,-

Abbildung 3: Festbetragsfinanzierung im Rahmen der investiven Förderung

Die Länder Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen gewähren unterschiedliche Festbeträge differenziert nach den Teilarbeitsschritten Bodenvorbereitung, Kulturvorbereitung, manuelle bzw. maschinelle Pflanzung und zusätzlich gestaffelt nach Bestandeskategorien bzw. Baumarten. In nachstehender Modellkalkulation kommen die unterschiedlichen Fördermodalitäten am Beispiel einer Stieleichenkultur zum Ausdruck. Die Aufforstung kostet im ersten Jahr zwischen etwa 4.200 und 6.800 €/je Hektar. In Abhängigkeit von der Ausgangspflan-

zenzahl, dem Alter des verwendeten Pflanzgutes, den Bodenverhältnissen und der Zaunlänge können diese Kosten erheblich variieren. Geht man noch von einer Nachbesserung aus, sowie von zweimaliger Kulturpflege, so wurde die Aufforstung bis zum fünften Standjahr mit etwa 6.400 bis 9.900 €/je Hektar gefördert.

Im Unterschied zu den vorgenannten Ländern gewähren Rheinland-Pfalz und das Saarland die Zuwendungen als projektbezogene Flächenpauschalen in zwei Raten. Diese Pauschalen sind eine Beihilfe für Kulturvorbereitung, Pflanzung und Saat, das Pflanz- bzw. Saatgut, den Flächen- bzw. Einzelschutz und die Pflege der Erstaufforstungsflächen. Im Gegensatz zu den anderen Ländern, in denen beispielsweise Kulturpflegeförderung separat beantragt werden muss, wird in diesen Ländern die erste Rate nach Abschluss der Kulturbegründungsarbeiten gezahlt. Die Zahlung der zweiten Rate erfolgt auf Antrag fünf bis acht Jahre danach, wenn die Kultur nach forstbehördlicher Begutachtung als gesichert anerkannt ist.

Im Vergleich der beiden Förderungsverfahren zeigt sich:

- Die Anteilsfinanzierung orientiert sich an den tatsächlich entstandenen Kulturbegründungskosten, von denen der Zuwendungsempfänger einen definierten Eigenanteil zu tragen hat. Zur Vermeidung von Missbrauch werden absolute Höchstbeträge definiert. Der Verwaltungsaufwand im Bewilligungsverfahren zur Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Kostenbelege ist aufwendig.
- Die Festbetragsfinanzierung dagegen arbeitet mit durchschnittlichen Erfahrungssätzen, die sich nicht an den Einzelfallkosten orientieren. Der Verwaltungsaufwand im Bewilligungsverfahren ist relativ niedrig.
- Beide Verfahren sind durch Differenzierung der Förderbeträge bzw. Fördersätze nach Baumarten geeignet, die bei der Aufforstung verwendeten Baumarten z.B. in Richtung Laubwald zu lenken.

#### **4.2 Ausgestaltung des Prämiensystems in den Förderrichtlinien der Länder**

Neben der gerade geschilderten Differenzierung nach Besitzarten und Bodennutzungsarten seitens der GAK können die Länder die Prämienhöhe und/oder die Dauer der Prämiengewährung noch zusätzlich staffeln, und zwar in Abhängigkeit von Baumarten oder Bestandestypen sowie in Abhängigkeit vom vorhandenen Waldanteil im Aufforstungsgebiet (Abbildung 4).

Besitzart	BW			BB		SH		HE	NS	NW	ST	TH	SL	RP		MV	HB
	Lbk	Mk	Nbk	Lbk	Nbk	Lbk	Mk							Lbk	Mk		
	€/ha/Jahr	%	%	€/ha/Jahr	€/ha/Jahr	€/ha/Jahr	€/ha/Jahr	€/ha/Jahr	€/ha/Jahr	€/ha/Jahr	€/ha/Jahr	€/ha/Jahr	€/ha/Jahr	€/ha/Jahr	€/ha/Jahr	€/ha/Jahr	€/ha/Jahr
<b>Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen</b>	Ackeraufforstung													265	230	307	-
	Ackeraufforstung - bis 35 BP	300	85	60	306,78	230,08	306,79	255,65	300	306,78	300	306,78	300				-
	- je weiterer BP	8			7,67	-	7,67		8	7,67	8	7,67	8				-
	- max. Förderung	715			715,81	-	715,81		715	715,81	715	715,81	715				-
<b>Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen</b>	Grünlandaufforstung	300	85	60	306,78	230,08	306,78		306,78	306,78	300	306,78	231	265	230	307	-
	Grünlandaufforstung - bis 40 BP:																-
	- je weiterer BP - max. Förderung																-
<b>Übrige</b>	Acker- und Grünlandaufforstung	175	85	60	178,95	153,39	178,95	153,39	153	178,95	175	178,95	179	265	230	179	-
	Natürliche Bewaldung											178,95				179	

Lbk = Laubbaumkultur    Mk = Mischkultur    Nbk = Nadelbaumkultur

Abbildung 4: Prämiensysteme der Länder

Von diesen Möglichkeiten zur Prämiendifferenzierung machen die Länder in ihren Förderrichtlinien unterschiedlich Gebrauch. Hierbei lassen sich nach der Ausgestaltung der Prämiengewährung fünf Ländergruppen bilden:

1. Baden-Württemberg, Brandenburg und Schleswig-Holstein staffeln die Höhe der Erstaufforstungsprämie nach Besitzarten, Bodennutzungsarten, Bodenpunktzahlen und Baumarten.
2. In Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen wird die Höhe der Erstaufforstungsprämie differenziert nach Besitzarten, Bodennutzungsarten und Bodenpunktzahlen.
3. In Rheinland-Pfalz ist die gewährte Höhe der Erstaufforstungsprämie abhängig von der Besitzart, der Bodennutzungsart und den verwendeten Baumarten.
4. In Mecklenburg-Vorpommern wird die Höhe der Erstaufforstungsprämie nach Besitzarten und Bodennutzungsart gestaffelt.
5. Das Land Bremen fördert die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen nur investiv, d.h. eine Erstaufforstungsprämie wird nicht gewährt.

Kein Land macht von der im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, die Prämienhöhe in Abhängigkeit vom vorhandenen Waldanteil im Aufforstungsgebiet zu staffeln.

## **5 Inanspruchnahme der Kofinanzierungsmöglichkeiten durch die Länder**

Die Förderung von Erstaufforstungen wird in den einzelnen Ländern unter Bezugnahme auf die Regelungen des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe und der EU-Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums durchgeführt und finanziert. Damit stehen verschiedene Kombinationsmöglichkeiten der Finanzierung der Aufforstungsförderung zur Verfügung die von den Ländern auch in Anspruch genommen werden (Abbildung 5).

Die unterschiedliche Inanspruchnahme der Kofinanzierungsmöglichkeiten lässt sich auf landesspezifische Schwerpunktsetzungen bzw. abrechnungstechnische Besonderheiten insbesondere bei der Kofinanzierung durch den EAGFL-Fonds zurückführen.



Darüber hinaus gibt es jedoch auch operationale Ziele wie z.B. die Mehrung der Ressource Wald, Erhöhung des Waldanteils in waldarmen Gebieten, Aufforstung erosionsgefährdeter Standorte, die dann jedoch nicht quantifiziert wurden, wodurch der Zielerreichungsgrad nicht zu messen ist. Selbst eine an sich operationale Zielsetzung inklusive Quantifizierung wie die Erhöhung des Waldanteils von 10 auf 12% ist ohne Angabe des Realisierungszeitraums nicht messbar. In einem einzigen Fall wurde als Ziel formuliert: Erstaufforstung von jährlich 70-100 Hektar.

Die Ausgestaltung der finanziellen Förderung der investiven Aufforstungskosten forciert die Verwendung von Laubbaumarten.

Die Differenzierung der jährlichen Prämienhöhe nach Eigentumsarten erhöht die Attraktivität von Aufforstungen für Landwirte, die mindestens 25% ihrer Arbeitszeit landwirtschaftlichen Tätigkeiten widmen. Auch die weitere Staffelung der Prämie nach Bodennutzungsarten bzw. Bodenpunkten ist dazu geeignet, die Aufforstungsaktivitäten in Richtung Ackeraufforstungen zu lenken. Ein solcher Differenzierungsansatz erscheint dann sinnvoll, wenn mit der Förderung das Ziel einer alternativen Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen verfolgt wird. Dieses agrarpolitisch motivierte Ziel wurde bis 1999 auf europäischer Ebene verfolgt. Wenn jedoch grundsätzlich auf die "Erweiterung der Waldfläche" abgestellt wird, ist diese Art der Prämien-differenzierung unter Umständen nicht zielführend, da mögliche Aufforstungspotentiale insbesondere bei Nicht-Landwirten ungenutzt bleiben.

Stattdessen könnte eine Staffelung der Prämienhöhe in Abhängigkeit vom vorhandenen Waldanteil im Aufforstungsgebiet aus zweierlei Gründen zielführender sein:

1. Der Kreis der Zuwendungsempfänger in waldarmen Gebieten kann deutlich erhöht, in waldreichen Gebieten gesenkt werden.
2. Waldmehrungsaktivitäten werden vorrangig in waldarme Gebiete gelenkt, in denen eine Erhöhung des Waldanteils aus verschiedenen Gründen wünschenswert ist.
3. Bisherige Förderdisparitäten und Flächennutzungskonflikte in waldreichen Gebieten werden reduziert.

Die filigrane Ausdifferenzierung der Fördersysteme und die detaillierten Regularien des Bewilligungsverfahrens stützen die Hypothese, dass diese einen hohen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen und dem potenziell Aufforstungswilligen einen bürokratischen Ballast auferlegen, der in einem ungünstigen Verhältnis zur tatsächlich aufgeforsteten Fläche steht.

## **7 Literatur**

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (2001):  
Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. September 1969 (BGBl. I S. 1573) – neugefasst gem. Bekanntmachung

- vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. August 1997 (BGBl. I S. 2027).
- HESSISCHES MINISTERIUM FÜR UMWELT, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (2000): Richtlinie für die Förderung von Erstaufforstungen vom 14. Dezember 2000, VII 6-F33-7036.
- MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LÄNDLICHEN RAUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2002): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Naturnahe Waldwirtschaft (RL NNW) vom 10.04.2002, Az.: 52-8678.01.
- MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT, FORSTEN UND FISCHEREI MECKLENBURG-VORPOMMERN (2000): Richtlinie für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen im Land Mecklenburg-Vorpommern vom 12. Dezember 2000, VI 2000-3/7445.1-4.
- MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT DES LANDES SACHSEN-ANHALT (2002): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Erstaufforstungen im Land Sachsen-Anhalt vom 09. April 2002, 45-64033/2.1.1
- MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG DES LANDES BRANDENBURG (2001): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 11. Mai 2001.
- MINISTERIUM FÜR UMWELT DES SAARLANDES (2001): Richtlinie für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen vom 02. Juli 2001.
- MINISTERIUM FÜR UMWELT UND FORSTEN RHEINLAND PFALZ (2002): Zuwendungen zur Förderung der Forstwirtschaft (Fördergrundsätze – Forst) vom 15. Januar 2002, 10515.4500
- MINISTERIUM FÜR UMWELT UND NATURSCHUTZ, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2000): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Privatwald vom 21. August 2000, III A 3 40-00-00.30.
- MINISTERIUM FÜR UMWELT, NATUR UND FORSTEN DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN (1999): Richtlinie für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes”, X 35/.7427.31.
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT, FORSTEN (1999): Richtlinie zur Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen.
- THÜRINGER MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, NATURSCHUTZ UND UMWELT (1998): Richtlinie über die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 24.06.1998.

**Anschrift des Verfassers:**

Thomas Gottlob  
Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft  
Leuschnerstr. 91  
D-21031 Hamburg  
Email: [t.gottlob@holz.uni-hamburg.de](mailto:t.gottlob@holz.uni-hamburg.de)



# **Naturschutz und Erstaufforstung:**

## **Zielkonflikte unterschiedlicher Flächennutzungsarten**

*Von Manfred Klein, Bundesamt für Naturschutz*

### **Einleitung**

Die Erstaufforstung bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen stellt eine erhebliche Veränderung der Bodennutzung dar und hat folglich Auswirkungen für die biologische Vielfalt auf den entsprechenden Flächen selbst, auf benachbarten Biotopen sowie auf Funktion, Bild und Erholungswert der umgebenden Landschaft. So sind Erstaufforstungen vielfach auch zu einem Konfliktfeld zwischen Naturschutz und Forstwirtschaft geworden. Zudem sind Erstaufforstungen als eine Ursache sowohl des Artenrückganges (z.B. Korneck & Sukopp 1988) als auch von negativen Veränderungen des Zustandes selbst in Schutzgebieten benannt worden (Haarmann & Pretscher 1993). So sind wegen der Naturschutzproblematik Erstaufforstungen in der Regel auch der Eingriffsregelung unterliegend und -soweit in Ländern vorliegend- meist in die entsprechenden Positivlisten aufgenommen. Die (Wieder)Bewaldung von Offenland stellt aber kein neues Phänomen dar und war auch in der Vergangenheit zu beobachten (Zundel 1972). Was dieses Konfliktfeld in den letzten Jahren besonders in den fachlichen Blickpunkt gerückt hat, sind die geänderte Situation sowohl der Landwirtschaft als auch des Naturschutzes. Zum einen führten Intensivierungsmaßnahmen zum Verschwinden vieler durch vergleichsweise extensive Nutzung geprägter und somit für den Schutz der biologischen Vielfalt besonders wertvoller Kulturlandschaften. Zum anderen mussten dem landwirtschaftlichen Strukturwandel folgend nicht intensivierbare Flächen zunehmend aus der Nutzung genommen werden bzw. unterlagen einer Nutzungsänderung. Diese Entwicklungen setzen sich noch immer fort und durch Handlungsnotwendigkeiten zu Klimaschutz und vorsorgendem Hochwasserschutz sind weitere Argumente in die Diskussion gekommen.

### **Gesetzlicher Rahmen im novellierten Bundesnaturschutzgesetz**

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich in Rio im Rahmen der Biodiversitätskonvention zur Erhaltung der biologischen Vielfalt verpflichtet. Das neue Naturschutzrecht trägt insbesondere auch zur Umsetzung von Art. 10 bei, der die Vertragsparteien verpflichtet, soweit wie möglich und sofern angebracht, Maßnahmen im Zusammenhang mit der Nutzung der biologischen Ressourcen zu beschließen, um nachteilige Auswirkungen auf die biologische Vielfalt zu vermeiden oder auf ein Mindestmaß zu beschränken. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen hat in seinem Umweltgutachten 2000 den Zustand von Natur und Landschaft -gestützt auf Berichte des BfN- als unverändert besorgniserregend bezeichnet. Vor diesem Hintergrund will das neue Naturschutzrecht seinen Beitrag leisten und u.a. das Verhältnis von Naturschutz und Landnutzung auf eine neue Basis stellen, die diesen Ansprüchen gerecht wird. Denn ein erfolgreicher moderner Naturschutz darf und will sich nicht auf isolierte Schutzgebiete beschränken, sondern muss auch zur Entwicklung naturverträglicher nachhaltiger Landnutzungsformen auf ganzer Flä-

che beitragen. Hierbei kommt dem neuen Paragraphen 5 (siehe S. 27) und dem Instrument der „guten fachlichen Praxis“ eine besondere Bedeutung zu. Sie richtet sich an alle land- und forstwirtschaftlichen Akteure und definiert verbindliche Mindeststandards. Einer um naturschutzfachliche Kriterien ergänzten guten fachlichen Praxis kommen dabei zwei Bedeutungen zu. Zum einen liefert sie einen Beitrag zur Bestimmung für eine aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes tolerable Landbewirtschaftung. Zum anderen markiert sie die Schwelle für die Bemessung und Honorierung darüber hinausgehender - von der Gesellschaft immer mehr nachgefragten - ökologischer Leistungen. Dem Leitgedanken einer standortangepassten Landwirtschaft folgend sind in § 5(4) nun sieben Punkte zur guten fachlichen Praxis verankert, die als Ausgangspunkt für eine wieder verbesserte Situation der biologischen Vielfalt gerade in der genutzten Landschaft zu werten sind. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Sicherung von zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselementen, die Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen von vorhandenen Biotopen, sowie die Unterlassung von Grünlandumbruch auf erosionsgefährdeten oder wasserbeeinflussten Standorten. Im daran anschließenden Absatz 5 sind Mindestanforderungen an die Forstwirtschaft genannt.

Unterstützt werden diese Vorgaben durch Verbindung mit dem Paragraphen 3, der Aussagen zum Biotopverbund enthält. Denn neben der Ausweisung und Ausweitung stellt die Vernetzung von Schutzgebieten ein unerlässliches Instrument dar. Entsprechende Flächen bilden das Rückgrat des vom BfN lange geforderten und nun zu entwickelnden länderübergreifenden Biotopverbundes auf 10 % der Landesfläche. Solche Kernflächen sind in ihrer Lage und Funktion zu verbinden, wobei in der Regel die Fortführung oder Entwicklung extensiver Wirtschaftsformen notwendig ist, um die Naturschutzziele nicht durch Aufgabe oder Umstellung der Landnutzung zu gefährden.

### **Konfliktbereiche**

Die Bewaldung vorher landwirtschaftlich genutzter Böden ist im abiotischen wie biotischen Bereich immer mit ökologischen Konsequenzen verbunden, die auf der Fläche selbst wie auch in der Landschaft wirksam werden.

Konflikte zwischen Bewaldung und Naturschutz können sich insbesondere in Bereichen ergeben, die noch durch extensive oder mittelintensive landwirtschaftliche Nutzung und entsprechende Biototypen geprägt sind und in denen die Beibehaltung der charakteristischen Offenland/Waldverteilung und der bisherigen Nutzungsformen dem naturschutzfachlichen Landschaftsleitbild entspricht (z.B. waldreiche Kulturlandschaften der Mittel- und Hochgebirge, periphere Räume). Zum einen gehen durch die Nutzungsumwandlung Biototypen von z.T. hohem Naturschutzwert direkt verloren - mit entsprechender Veränderung ihrer charakteristischen Fauna und Flora. Zum anderen ist aber auch mit vielfältigen negativen Auswirkungen von Aufforstungsblöcken auf benachbarte Flächen zu rechnen. Selbst wenn in selektiven Biotopkartierungen bzw. in der Roten Liste der gefährdeten Biototypen erfasste Flächen als Tabu-Flächen nicht aufgeforstet werden, so ist doch ihr Erhalt mit den dazugehörigen (durch Offenland geprägten)

Funktionsgefügen ungleich schwieriger zu gewährleisten bei Aufforstung von angrenzenden Flächen (zusätzliche Verinselungen, Barrieren für Migration und Dispersion, Schattenwirkungen, Kulissenwirkungen, Landschafts-Fragmentierung, Kaltluftabfluß, etc.). Gerade beim Erhalt von Kulturlandschaften - als einer ganz zentralen Aufgabe von Naturschutz und Landschaftspflege in unserem Land - kann es nicht genügen, sich auf die schutzwürdigen Arten, Habitate und Biotope allein zu konzentrieren, sondern der Fortbestand ihrer oft komplexen funktionalen Einbindung in die Landschaft ist zu gewährleisten.

So ist auch der Erfolg vieler (öffentlich geförderter) Bemühungen für naturnäher strukturierte Waldränder bei Aufforstung der davor liegenden bisherigen Offenlandflächen selbstverständlich gefährdet, ebenso wie die Nachhaltigkeit vieler Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes im Agrarbereich (z.B. Ackerrandstreifenprogramme, Grünlandprogramme). Zumal die Höhe der Erstaufforstungsprämie die mögliche Förderung einer naturschutzkonformen extensiven landwirtschaftlichen Nutzung übersteigen kann aber andererseits nicht in einer Größenordnung liegt, die auf guten Ackerstandorten die Waldbegründung für den Eigentümer attraktiv und konkurrenzfähig werden lässt. Damit wird ökonomisch eine Lenkung der Erstaufforstung bewirkt, die zu den Zielen des Naturschutzes oftmals konträr ist. Erstaufforstungen konzentrieren sich immer noch in ohnehin schon walddreichen Landschaften, wodurch z.B. ganze Täler ihren typischen Gebietscharakter verlieren. Dagegen unterbleiben Erstaufforstungen in z.B. intensiv genutzten Flußauen oder ausgeräumten Agrarlandschaften, wo sie die Vielfalt naturnäherer Strukturen erhöhen könnten.

Eine der Schwierigkeiten des Naturschutzes im Umgang mit Erstaufforstungen liegt gerade darin, dass die Entscheidung aufzuforsten individuell getroffen wird. Sie ist demzufolge nicht nur so gut wie rein ökonomisch begründet, sondern bezieht sich zudem auf eine inselartige Fläche, in privatem Eigentum befindlich, und bedarf einer Einzelentscheidung der zuständigen Behörde in Verbindung mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Die Kriterien, die zur Entscheidung aus ökologischer Sicht heranzuziehen sind, müssen jedoch - sollen sie ein sinnvolles Ergebnis zeitigen - räumlich weit über die einzelne Fläche hinausgreifen und sich an der Förderung des Allgemeinguts Natur und Landschaft orientieren. Hier ist das im neuen BNatSchG gestärkte Instrument der Landschaftsplanung verstärkt zu nutzen (vgl. Böttcher & Herbert, in diesem Band).

So ist Neubewaldung grundsätzlich in den folgenden Fällen zuzustimmen.

- allgemein in waldarmen Gebieten, denn standorttypischer Wald stellt vielfach die naturnähe Formation dar.
- als Gliederungselement ausgeräumter intensiv genutzter Agrarlandschaften, in denen Waldflächen zur Entlastung der Gesamtlandschaft und zur Reetablierung von Strukturen und Arten beiträgt, die Wald als (Teil)Habitat nutzen.

- zur Vermehrung der Naherholungswälder im Stadtumland, um der Bevölkerung von Ballungsräumen und Städten natur- und wohnortnähere Erfahrungen zu ermöglichen.
- als Schutzwälder entlang stark befahrener Verkehrsstrassen bzw. um bedeutende Emittenten von Lärm und Schadstoffen.

In solchen Fällen entstehen in der Regel wenig Konfliktpunkte mit dem Arten- und Biotopschutz, da gegenüber der agrarischen Nutzung sicherlich ein geringeres Bewirtschaftungs- bzw. Intensitätsniveau einsetzt und i.d.R. verbreitete Agrar- bzw. Stadt- und Ballungsrand-Biototypen davon betroffen sind.

Neben quantitativen Aspekten der Waldvermehrung müssen naturschutzfachlich auch die qualitative Berücksichtigung finden. Deshalb sollte Waldvermehrung und Erstaufforstung auch nicht grundsätzlich als synonym angesehen und verwandt werden, sondern ebenso Möglichkeiten für Sukzession und Initialpflanzung einbezogen werden. Gerade in unserem Land ist die Situation der biologischen Vielfalt nicht nur durch die zunehmende Gefährdung von Arten und Biotopen gekennzeichnet, sondern auch durch den Verlust vieler natürlicher dynamischer Prozesse in der Landschaft (vgl. Blab et al. 1995). Eine stärkere Zulassung von Sukzession bei der Waldbegründung wäre geeignet, diesem Trend entgegenzuwirken. Zwar muss durch die verschiedenen Ausgangssituationen und Rahmenbedingungen (Nährstoffe, Feuchte, Grünland- bzw. Ackernutzung) die Sukzession auf Brach- und Landwirtschaftsflächen differenziert gesehen werden, doch kann sie i.d.R. aus ökologischen Gründen befürwortet werden (Reif 1997). Im weiteren Verlauf von Sukzessionen entstehen Gehölzstadien, die sich durch hohe Diversität und Strukturreichtum auszeichnen. Sie bieten einer Vielzahl gefährdeter Arten Schutz, allerdings nicht auf Dauer. Sukzessionen in Mitteleuropa führen auf den überwiegenden Standorten letztlich zu Wäldern.

Im Konfliktbereich Naturschutz-Erstaufforstung müssen also Antworten gefunden werden auf die Fragen wo Erstaufforstungen sinnvoll sind bzw. wo nicht, wie viel dann der Flächenanteil ausmachen soll und wie die Begründung neuen Waldes erfolgen soll (Überblick in Klein 1997).

### **Lösungsansätze**

Es sind Regionen und Gebietskulissen zu identifizieren, in denen vorrangig Erstaufforstung bzw. Waldvermehrung stattfinden soll – wie auch die Benennung von Räumen, die sich aus Naturschutzsicht besonders für die Wiederbewaldung eignen. Die Berücksichtigung von Tabuflächen, die keinesfalls aufgeforstet werden dürfen (gefährdete, besonders wertvolle Offenlandbiotope) muss dabei gewährleistet sein ebenso wie ein Abgleich mit den Zielen von Agrarumweltprogrammen.

Dann kann Wiederbewaldung und Erstaufforstung Chancen und Möglichkeiten bieten, die Umsetzung naturschutzfachlicher Landschaftsleitbilder und die Vergrößerung von Waldflächen zur Etablierung aller regionaltypischen Waldtypen mit ihren entsprechenden Funktionen (insbesondere allgemeine Erhöhung des Laubwaldanteils) zu unterstützen. Zudem wird dadurch eine allgemeine Verbesserung der ökologischen Situation und Belastung in intensiv genutzten Agrarge-

bieten bewirkt. Darüber hinaus ist die vermehrte Produktion des einheimischen umweltfreundlichen nachwachsenden Rohstoffes Holz mit seiner positiven Öko- bzw. Energiebilanz (vgl. Thoroe 1997) natürlich auch ein von Naturschutzseite unterstütztes allgemeines Umweltziel. Bei den entsprechenden Planungen und Ausführungen lassen sich auch positive Formen der Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Naturschutz einüben und vertiefen, die gerade bei der nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume eine wichtige Voraussetzung sind.

Die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums in Deutschland steht zwischenzeitlich viel stärker im Zentrum aktueller umwelt- und agrarpolitischer Weichenstellungen. Nach der Agenda 2000 wurden u.a. die zuvor nach getrennten Verordnungen geregelten Agrarumweltmaßnahmen und Förderung der Erstaufforstung in der EU-Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (VO(EG) Nr. 1257/1999) gebündelt. Diese zweite Säule der Europäischen Agrarpolitik muss nun zu einem wirklichen Pfeiler im ländlichen Raum werden. Die Mitgliedstaaten haben hierbei in ihren Entwicklungsplänen die Kohärenz der im ländlichen Raum vorgesehenen Maßnahmen sicherzustellen, z.B. zwischen der Förderung extensiver landwirtschaftlicher Nutzung und der Erstaufforstung auf Ungunststandorten.

Aus Sicht des Naturschutzes kann eine Weiterführung bisheriger landwirtschaftlicher Nutzungen bzw. die Offenhaltung auch weiterhin wünschenswert sein, wie z.B. für Streuwiesen, Kalkmagerrasen, Kalkscherbenäcker oder montanes Grünland. Extensiv bis mittelintensiv bewirtschaftete Bereiche sind an sich schutzwürdig und aufgrund ihres Potentials oft von hohem Wert für die biologische Vielfalt in Deutschland und für die Abpufferung und Arrondierung bereits bestehender Schutzgebiete. Diese Aspekte sind mit dem verabschiedeten Bundesnaturschutzneuregelungsgesetz gestärkt worden.

Die Thematik „Naturschutz und Erstaufforstung“ war vor dem Hintergrund der EU-Agrarreform von 1992 für das BfN schon einmal Gegenstand einer Fachtagung mit anschließender Veröffentlichung der Vorträge und Ergebnisse (Klein 1997).

Dort heißt es „Ziel von Naturschutz und Landschaftspflege in Zusammenhang mit Waldvermehrung muss es sein, einerseits die sich dadurch ergebenden Chancen zu unterstützen und andererseits die Risiken zu vermeiden. Das bedeutet nicht die Verhinderung sondern Förderung der Zunahme des Waldanteils in der Bundesrepublik, allerdings mit einer effektiveren Mitwirkung bei der regionalen und lokalen Steuerung und bei der qualitativen Ausgestaltung“.

Das neue Bundesnaturschutzrecht und die anstehende „Halbzeit-Bewertung“ der Agenda 2000 sind nun Anlass, die Situation erneut zu beleuchten (vgl. Güthler et al. 2002). Es gilt, die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen zu analysieren und Auswirkungen ihrer Umsetzung auf die Situation des Naturschutzes im ländlichen Raum abzuschätzen. Darüber hinaus sollen sowohl Möglichkeiten für eine Optimierung als auch Lösungsansätze für Zielkonflikte zwischen Aufforstung und Naturschutz gesucht werden. Deshalb hat das BfN auch gerne zusammen mit BMVEL und BFH die Initiative ergriffen, um gemeinsam diesen Experten-Workshop zu veranstalten.

## § 5

### Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft

- (1) Bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist die besondere Bedeutung einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft zu berücksichtigen.
- (2) Die Länder erlassen Vorschriften über den Ausgleich von Nutzungsbeschränkungen in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft.
- (3) Die Länder setzen eine regionale Mindestdichte von zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen linearen und punktförmigen Elementen (Saumstrukturen, insbesondere Hecken und Feldraine sowie Trittsteinbiotope) fest und ergreifen geeignete Maßnahmen (planungsrechtliche Vorgaben, langfristige Vereinbarungen, Förderprogramme oder andere Maßnahmen), falls diese Mindestdichte unterschritten ist und solche Elemente neu einzurichten sind.
- (4) Die Landwirtschaft hat neben den Anforderungen, die sich aus den für die Landwirtschaft geltenden Vorschriften und § 17 Abs. 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes ergeben, insbesondere die folgenden Grundsätze der guten fachlichen Praxis zu beachten:
- Bei der landwirtschaftlichen Nutzung muss die Bewirtschaftung standortangepasst erfolgen und die nachhaltige Bodenfruchtbarkeit und langfristige Nutzbarkeit der Flächen gewährleistet werden.
  - Vermeidbare Beeinträchtigungen von vorhandenen Biotopen sind zu unterlassen.
  - Die zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente sind zu erhalten und nach Möglichkeit zu vermehren.
  - Die Tierhaltung hat in einem ausgewogenen Verhältnis zum Pflanzenbau zu stehen und schädliche Umweltauswirkungen sind zu vermeiden.
  - Auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten ist ein Grünlandumbruch zu unterlassen.
  - Die natürliche Ausstattung der Nutzfläche (Boden, Wasser, Flora, Fauna) darf nicht über das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt werden.
  - Eine schlagspezifische Dokumentation über den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln ist nach Maßgabe des landwirtschaftlichen Fachrechts zu führen.
- (5) Bei der forstlichen Nutzung des Waldes ist das Ziel zu verfolgen, naturnahe Wälder aufzubauen und diese ohne Kahlschläge nachhaltig zu bewirtschaften. Ein hinreichender Anteil standortheimischer Forstpflanzen ist einzuhalten.
- (6) Bei der fischereiwirtschaftlichen Nutzung der oberirdischen Gewässer sind diese einschließlich ihrer Uferzonen als Lebensstätten und Lebensräume für heimische Tier- und Pflanzenarten zu erhalten und zu fördern. Der Besatz dieser Gewässer mit nicht heimischen Tierarten ist grundsätzlich zu unterlassen. Bei Fischzuchten und Teichwirtschaften der Binnenfischerei sind Beeinträchtigungen der heimischen Tier- und Pflanzenarten auf das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß zu beschränken.

## § 3

### Biotopverbund

- (1) Die Länder schaffen ein Netz verbundener Biotope (Biotopverbund), das mindestens 10 % der Landesfläche umfassen soll. Der Biotopverbund soll länderübergreifend erfolgen. Die Länder stimmen sich hierzu untereinander ab.
- (2) Der Biotopverbund dient der nachhaltigen Sicherung von heimischen Tier- und Pflanzenarten und deren Populationen einschließlich ihrer Lebensräume und Lebensgemeinschaften, sowie der Bewahrung, Wiederherstellung und Entwicklung funktionsfähiger ökologischer Wechselbeziehungen.**
- (3) Der Biotopverbund besteht aus Kernflächen, Verbindungsflächen und Verbindungselementen. Bestandteile des Biotopverbunds sind:
1. festgesetzte Nationalparke,
  2. im Rahmen des § 30 gesetzlich geschützte Biotope,
  3. Naturschutzgebiete, Gebiete im Sinne des § 32 und Biosphärenreservate oder Teile dieser Gebiete,
  4. weitere Flächen und Elemente, einschließlich Teilen von Landschaftsschutzgebieten und Naturparken, wenn sie zur Erreichung des in Absatz 2 genannten Zieles geeignet sind.
- (4) Die erforderlichen Kernflächen, Verbindungsflächen und Verbindungselemente sind durch Ausweisung geeigneter Gebiete im Sinne des § 22 Abs. 1, durch planungsrechtliche Festlegungen, durch langfristige Vereinbarungen (Vertragsnaturschutz) oder andere geeignete Maßnahmen rechtlich zu sichern, um einen Biotopverbund dauerhaft zu gewährleisten.

### Literatur:

- BLAB, J., KLEIN, M. & SSYMANK, A. (1995): Biodiversität und ihre Bedeutung in der Naturschutzarbeit. *Natur und Landschaft* 70(1): 11-18.
- GÜTHLER, W., GEYER, A., HERHAUS, F., PRANTL, T., REEB, G. & WOSNITZA, C. (2002): Zwischen Blumenwiese und Fichtendickung: Naturschutz und Erstaufforstung. – *Angewandte Landschaftsökologie* 45, 133 S.

- HAARMANN, K. & PRETSCHER, P. (1993): Zustand und Zukunft der Naturschutzgebiete in Deutschland. Die Situation im Süden und Ausblicke auf andere Landesteile. - Schr.-R. f. Landschaftspflege u. Naturschutz 39, 266 S.
- KLEIN, M. (1997): Naturschutz und Erstaufforstung. Schr.-R. Landschaftspfl. u. Natursch. 49, 171 S.
- KORNECK, D. & SUKOPP, H. (1988): Rote Liste der in der Bundesrepublik Deutschland ausgestorbenen, verschollenen und gefährdeten Farn- und Blütenpflanzen und ihre Auswertung für den Arten- und Biotopschutz. - Schr.-R. Vegetationskde. 19.
- REIF, A. (1997): Sukzession statt Erstaufforstung - eine Alternative? Schr.-R. Landschaftspfl. u. Natursch. 49: 157-165.
- THOROE, C. (1997): Erstaufforstung aus ökonomischer Sicht. Schr.-R. Landschaftspfl. u. Natursch. 49: 27-37
- ZUNDEL R. (1972): Landespflegerische und raumordnerische Aspekte der Aufforstung und anderweitigen Verwendung landwirtschaftlicher Grenzertragsböden. - AFZ 40: 779-784.

**Anschrift des Verfassers:**

Dr. Manfred Klein  
Bundesamt für Naturschutz  
Konstantinstr. 110  
D-53179 Bonn  
Email: manfred.klein@bfn.de





# **Erstaufforstungspraxis und Erstaufforstungshemmnisse - Erfahrungen aus Bayern**

*von Dietmar Brinkmann, Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten*

Manche sprechen, wenn sie Erstaufforstung meinen, von Wiederbewaldung und verweisen dabei auf die natürliche Bewaldung von über 90 % in Bayern.

Das Bayerische Forstgesetz von 1852 galt lange Zeit als das liberalste Forstgesetz in Deutschland. Die Wirtschaftsfreiheit des Waldbesitzes war ein hohes Gut. Erstaufforstungen unterlagen keinen Regelungen. Das Forstgesetz stellte nur die Waldungen der Gemeinden, Stiftungen und Kooperationen unter die Oberaufsicht des Staates; auf die „Ödflächen“ so sie nicht Bestandteil des Waldes waren, nahm das Forstgesetz keinen Einfluss.

Mit dem Gesetz über die Aufforstung landwirtschaftlicher Grundstücke von 1921 wurde erstmals eine Erlaubnispflicht begründet. Das Gesetz hatte seine wichtigste Aufgabe darin, unwirtschaftliche Aufforstungen im Interesse der Allgemeinheit zu verhindern und landwirtschaftliche Nutzflächen zu schützen und zu erhalten.

Dieses Gesetz ist in den sechziger Jahren vom Bundesverwaltungsgericht als verfassungswidrig bezeichnet worden und kam in der Folge nicht mehr zur Anwendung.

Fast zehn Jahre bestand für die Erstaufforstung in Bayern ein rechtfreier Raum. Mit den in den siebziger Jahren eingetretenen gesellschaftlichen Verhältnissen hat auch der Wald seine Rolle als bloßes Wirtschaftsobjekt abgegeben. Diese Veränderungen waren u. a. maßgeblich Motiv für die völlige Neukonzipierung des forstlichen Rechts, welches in dem Waldgesetz für Bayern zum 01.01.1975 in Kraft trat.

Die Wald-Feld-Verteilung hat sich als dringend regelungsbedürftig gezeigt. Die Neuentstehung von Wald sollte gesteuert werden können. Landwirtschaftliche Problemgebiete hatten meist ein ohnehin hohes Bewaldungsprozent, Veränderungen im Charakter mancher Landschaften drohten durch Erstaufforstungen. Der Gesetzgeber sah Belange der Landeskultur oder des Naturschutzes und der Landschaftspflege berührt oder schloss auch Beeinträchtigungen des Erholungswertes einer Landschaft durch Erstaufforstungen nicht aus. Neben diesem öffentlich-rechtlichen Aspekten sind auch Einwirkungen auf Nachbargrundstücke zu bedenken. Deshalb kam es zur gesetzlichen Regelung mit Erlaubnispflicht für Erstaufforstungen.

Im Jahr 1985 hat der Lehrstuhl für Forstpolitik in München das Potenzial an Aufforstungsflächen in Bayern abgeschätzt. Die Prognose spricht von einer „Hindernis freien Aufforstungsfläche“ von 263 000 ha Acker- und Grünlandfläche. Stellen wir dieser Prognose die tatsächlichen Erstaufforstungsflächen gegenüber, erkennen wir, dass selbst in 25 Jahren, nämlich von 1977 bis 2001 nicht einmal 10 % erreicht werden konnten (Übersicht 1977 bis 2002).

Tabelle 1: Rodungen und Erstaufforstungen 1977 – 2001

Jahr	Rodung [ha]	Erstaufforstung [ha]	Bilanz [ha]
1977	1.080	569	- 511
1978	948	491	- 457
1979	947	571	- 376
1980	775	594	- 181
1981	645	698	+ 53
1982	493	696	+ 203
1983	312	520	+ 208
1984	408	488	+ 80
1985	429	557	+ 128
1986	409	766	+ 357
1987	292	1.019	+ 727
1988	315	1.217	+ 902
1989	412	1.221	+ 809
1990	272	921	+ 649
1991	266	827	+ 561
1992	225	1.353	+ 1.128
1993	339	2.401	+ 2.062
1994	182	2.404	+ 2.222
1995	206	1.507	+ 1.301
1996	194	1.172	+ 978
1997	277	701	+ 424
1998	301	657	+ 356
1999	296	573	+ 277
2000	370	577	+ 207
2001	234	625	+ 391
			<b>+ 12.498</b>

Bemerkung: Natürliche Wiederbewaldungen ohne Erstaufforstungserlaubnisse sind nicht erfasst.

1988, 1992 und 1995 wurden die für die Erstaufforstung gestellten Erlaubnis­anträge und die Ent­scheidungen hierzu bei den Vollzugs­behörden analysiert. Für 1993 und 1994, die stärksten Erst­aufforstungs­jahre seit Beginn der Erlaubnis­pflicht, zeigt sich folgendes Bild:

1993 4 023 Anträge, davon 324 (= 8,5 %) versagt,

1994 3 120 Anträge, davon 166 (= 5,3 %) versagt,

1993 wurden 2 401 und

1994 2 404 ha aufgeforstet.

86 % bzw. 77 % der Erlaubnisbescheide waren mit unterschiedlichen Auflagen verbunden (Baumarten, Grenzabstände). Nur 2 % der Antragsteller widersprachen den Auflagen.

Versagungsgründe waren im Wesentlichen solche des Naturschutzes. Die durchschnittliche Ver­fahrensdauer betrug 4,1 Monate.

Jährliche Aufforstungsflächen von im Durchschnitt 900 ha in den letzten 25 Jahren oder von lediglich 625 ha in den letzten fünf Jahren sind aus Sicht walddreicher Gebiete wie der Franken­wald oder der Bayerische Wald mit einem Bewaldungs­prozent von über 52 mehr als genug.

Von waldarmen Landkreisen aus gesehen wie z. B.

Erding	10 %
Würzburg	13 %
Dachau	14 %
Dingolfing-Landau	19 %

um nur einige zu nennen, wären höhere Aufforstungsraten wünschenswert.

Bayern hat derzeit ein Bewaldungsprozent von 35. Um das Bewaldungsprozent von Hessen mit 41 zu erreichen, müssten sechs Jahre lang mehr als 70 000 ha aufgeforstet werden. Oder anders ausgedrückt: Bei derzeitigen jährlichen Aufforstungsfortschritt von 625 Hektar hätte Bayern in rd. 670 Jahren das Bewaldungsprozent von Hessen erreicht.

Diese Zahlen sollen lediglich belegen, dass die Ängste vor einer Verfinsterung unserer Landschaft (wie sie im Zuge der EU Agrarreform 1992 aufgetreten sind), absolut unbegründet sind. Damals ging das Schlagwort der Verwaltung des Freistaats Bayern um. Heute haben sich – angesichts der tatsächlichen, bescheidenen Entwicklung – solche Ängste längst gelegt.

Ein wesentliches, in Politik und Öffentlichkeit über Jahre hinweg äußerst kritisch betrachtetes Hemmnis für Erstaufforstungen war die lange Verfahrensdauer. Vor fünf Jahren wurde im Waldgesetz – analog zum Baugesetzbuch – eine Erlaubnisfiktion eingeführt. Falls über die Erstaufforstungserlaubnis nicht innerhalb von drei Monaten nach Antragseingang entschieden worden ist, gilt die Erlaubnis als erteilt. Eine merkliche Verkürzung der Verfahren ist eingetreten.

In der Neufassung der Erstaufforstungsrichtlinien sollen u. a. die vom Gesetz vorgegebenen Versagungsgründe präziser beschrieben werden. Nach Art. 16 BayWaldG ist die Versagung oder Einschränkung der Erlaubnis zur Erstaufforstung nur möglich, wenn die Aufforstung

- a) Plänen im Sinne des Art. 3 BayNatSchG widerspricht
- b) wesentliche Belange der Landeskultur oder des Naturschutzes und der Landschaftspflege gefährdet werden
- c) der Erholungswert der Landschaft beeinträchtigt wird
- d) erhebliche Nachteile für die umliegenden Grundstücke zu erwarten sind.

zu a) Pläne nach Art. 3 BayNatschG sind die Landschaftspläne der Gemeinden als Bestandteil der Flächennutzungspläne oder als selbstständige Pläne.

zu b) Die Steuerung der Wald-Feld-Verteilung ist eine wichtige landeskulturelle Maßnahme. Landeskulturelle Belange sehen wir dann als gefährdet an, wenn in ohnehin walddreichen Mittelgebirgen landschaftsprägende Freiflächen aufgeforstet oder herkömmliche Nutzungsformen in der Landwirtschaft behindert würden.

Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege können durch Erstaufforstungen gefährdet werden, wenn z. B. naturschutzrechtlich geschützte Flächen betroffen sind oder

das Landschaftsbild prägende Wiesentäler, Bergkuppen, Talabschüsse aufgeforstet wurden.

zu c) Den Erholungswert einer Landschaft sehen wir dann beeinträchtigt, wenn der Genuss von Natur oder der Zugang zur freien Natur ausgeschlossen oder behindert werden.

Landschaftliche Besonderheiten und Sehenswürdigkeiten (Aussichtspunkte, Burgen, Denkmäler etc.) und Wanderwege haben besonderes Gewicht.

zu d) Größere Grenzabstände als sie das AGBGB vorsieht, können bei Erstaufforstungen vorgeschrieben werden. Nach langwierigen Verhandlungen mit der Landwirtschaft konnten folgende Grundsätze für Grenzabstände zu Acker- und Grünland empfohlen werden:

- Aufforstung im Süden bis zu 10 m Grenzabstand,
- Aufforstung im Westen und Osten ca. 5 bis 7 m,
- Aufforstung im Norden bis zu 4 m.

Strauchmäntel werden in die Abstandsflächen eingerechnet. Erweiterte Grenzabstände sind auch gegenüber Feucht- oder Trockenflächen möglich.

Die aufgeführte Versagungs- bzw. Einschränkungsmöglichkeiten sind naturgemäß aus der Sicht des Aufforstungswilligen Hemmnisse. Aus Verwaltungssicht sind sie wichtige Steuerungsinstrumente um der Anspruchsvielfalt in unserer Landschaft weitgehend gerecht werden zu können.

Seitens der Grundbesitzer werden noch andere Hemmnisse erkannt, etwa die Notwendigkeit, für die Beseitigung von Wald eine Rodungserlaubnis beantragen zu müssen oder die geringere Beileihung von Waldflächen durch Banken oder evtl. Wertabzüge für an Wald angrenzende Flächen, welche in Flurbereinigungsverfahren eingebracht sind.

### Förderung

Hemmnisse, welche Erstaufforstungen entgegensehen können, liegen auch in den Fördervorschriften begründet. Erstaufforstungen werden seit 1965 gefördert. Damals wurden Bundeszuschüsse für die Aufforstung in Höhe von 450 bis 1.100 DM je ha gewährt. Heute fördern wir

- Nadelholz mit 1 000 €/ha
- Laubholz mit 5 200 €/ha

Reine Nadelholzaufforstungen werden nur in begründeten Ausnahmefällen gefördert. Der Nadelholzsatz dient vor allem zur Berechnung der Förderung für Mischwaldaufforstungen. Die zwanzigjährige Erstaufforstungsprämie beläuft sich im Durchschnitt in Bayern auf 223 €/ha und Jahr. Von 1995 bis 2000 wurden mit der Förderung 4 589 ha Erstaufforstung gefördert, davon 2 818 ha Laubwald und 1 764 ha Mischwald. Über einen längeren Zeitraum, nämlich seit 1979 stellt sich ein durchaus zufriedenstellendes Bild dar mit 18 657 ha geförderten Erstaufforstungen, davon 759 ha Nadel-, 9 891 ha Misch- und 8 003 ha Laubwald.

An Prämien für den Einkommensausgleich kamen (1991) 30,7 Mio. DM und an Investitionsförderung (1979) 119,3 Mio. DM zur Auszahlung. Zufriedenstellend sind die Zahlen deshalb, weil hinter jeder Erstaufforstung ein Grundeigentümer steht, dem die Entscheidung zur Erstaufforstung nicht leicht gemacht wird und der für sein Vorhaben eine öffentlich-rechtliche Erlaubnis benötigt.

In den neunziger Jahren wurde an der Universität München ein Forschungsvorhaben „Konzepte für Erstaufforstungen unter ökologischen, ökonomischen, soziokulturellen und landschaftsgestalterischen Gesichtspunkten“ abgeschlossen. Diese hervorragende Arbeit geht nur am Rande auf die Erstaufforstung auf der Basis des Einzelerlaubnisverfahrens ein.

In der Praxis läuft die Erstaufforstung in Bayern aber nahezu ausschließlich über Einzelerlaubnisse ab. Erstaufforstungsgewanne oder Landschaftsplanungen, welche Erstaufforstungsfläche ausweisen, spielen keine Rolle. Landschaftspläne beinhalten allenfalls Aussagen über Flächen, die nicht aufgeforstet werden sollen.

Grund für die geringe Planbarkeit ist vor allem die nicht planbare Entscheidung des einzelnen Grundeigentümers. Dessen Entscheidungen sind oft spontan. Neben diesen Erfahrungen ist auch nicht zu verschweigen, dass die 1992 von der EU mit der VO 2080 verfolgten agrarpolitischen Ziele nicht erreicht werden.

Schon die durchschnittliche Höhe der Erstaufforstungsprämie belegt, dass keineswegs vorrangig landwirtschaftliche Böden mit hoher Ertragsmesszahl erstaufforstet werden. Wir haben nur wenig Fälle, in denen das geschehen ist.

Verbesserungen wären wohl zu erreichen, wenn die Prämien so angehoben werden könnten, dass die Erstaufforstung eine echte Alternative für die Landwirte wäre.

Das Bundesamt für Naturschutz hat sich jüngst in seiner Reihe „Angewandte Landschaftsökologie“ mit dem Thema „Naturschutz und Erstaufforstung“ auseinandergesetzt. Zehn Jahre vorher hat sich in Bayern Professor Ammer mit dem gleichen Thema befasst. Ammer sah Schwierigkeiten weniger im Aufzeigen landschaftsorientierter Lösungen, als im Fehlen wirksamer Umsetzungsverfahren. Er sieht im Landschaftsplan als querschnittsorientierte Fachplanung das geeignete Instrument. „Solange von der Landschaftsplanung aber nur gut ein Drittel aller Gemeinden erfasst sind und solange seine Aufstellung bzw. Einarbeitung in den Flächennutzungsplan Jahre dauert, wird er bei dem zu erwartenden Aufforstungsdruck kaum hilfreich sein“, schließt Ammer.

Der damalige Druck ist längst nicht mehr da, gleichwohl besteht Bedarf an gemeinsamen Lösungen, denen verständlicherweise allen gemein sein wird, dass sie zwar den Willen eines Grundeigentümers beeinflussen können, ihn jedoch nie ersetzen werden.

**Anschrift des Verfassers:**

Dietmar Brinkmann  
Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten  
Postfach 22012  
D-80535 München  
Email: [dietmar.brinkmann@stmlf.bayern.de](mailto:dietmar.brinkmann@stmlf.bayern.de)

# **Erstaufforstungspraxis und Erstaufforstungshemmnisse. -Erfahrungen aus Mecklenburg-Vorpommern**

*von Manfred Baum, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei  
Mecklenburg Vorpommern*

## **1. Wald-Feld Verteilung und Agrarstruktur in Mecklenburg-Vorpommern**

In Mecklenburg-Vorpommern sind historisch gewachsene große Strukturen prägend. Sowohl landwirtschaftliche Betriebe, als auch Landschafts- und Feldstrukturen sind erheblich großflächiger, als der Bundesdurchschnitt. Mit einem Waldanteil von 21,7 % gehört Mecklenburg-Vorpommern zu den waldarmen Bundesländern.

## **2. Politische Zielsetzungen der Waldmehrung**

1995 wurde ein Waldmehrungsprogramm durch die Landesregierung beschlossen. Langfristiges Ziel ist ein Waldanteil von 30 %. An dieser grundsätzlichen Zielsetzung wird bis heute festgehalten.

## **3. Fachliche Vorarbeiten**

Um eine fachliche Orientierung zu haben, wurde Waldmehrungspotenziale auf naturräumlicher Grundlage flächendeckend ermittelt. Die abgeleitete Zielbewaldung ermöglicht eine fachliche Orientierung, die die einzelnen Kriterien des Naturraums (z.B. Boden, Wasser, Klima, Relief) berücksichtigt.

## **4. Organisation und Verfahren**

### **4.1. Genehmigungsverfahren**

Erstaufforstung - Genehmigungspflicht nach LWaldG Mecklenburg-Vorpommern

Genehmigungsbehörde: Untere Forstbehörde (Forstamt, Nationalparkamt);

Beteiligung TÖB: Kommune, Naturschutzbehörde, ggf. Raumordnungsbehörde u.a.;

UVP und Natura 2000 - Verträglichkeitsprüfung;

### **4.2. Förderverfahren**

Untere Forstbehörde: Werbung, Beratung und Abnahme der Aufforstung;

Obere Forstbehörde: Bewilligende Stelle;

## **5. Ergebnisse der Waldmehrung**

Seit 1990 wurden in Mecklenburg-Vorpommern fast 6.500 ha erstaufgeforstet und davon über 4.000 ha gefördert.

## **6. Probleme und Widerstände**

Maßgeblich für den Erfolg von Erstaufforstung sind neben technischen Verfahrensfragen und finanziellen Aspekten, die Flächenverfügbarkeit und die Lösung von Zielkonflikte mit anderen Flächennutzern.

## **7. Ausblick und offene Fragen**

Die zukünftige Entwicklung der Erstaufforstung wird maßgeblich davon abhängen, ob neben finanziellen Anreizen zur Aufforstung im Verhältnis zur landwirtschaftlichen Nutzung auch ein Rechtsrahmen geschaffen wird, der eine pragmatische Genehmigung ermöglicht. Mittelfristig wird eine Change als alternative Flächennutzung im Zusammenhang mit der Roggenproblematik gesehen.

### **Anschrift des Verfassers:**

Manfred Baum  
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei Mecklenburg Vorpommern  
Paulshöher Weg 1  
D-19061 Schwerin  
Email: m.baum@lm.mvnet.de



## **Erstaufforstung und Naturschutz im Offenland**

### **Konfliktlösungsstrategien im Rahmen der neuen Agrarpolitik**

*von Wolfram Güthler und Frank Herhaus, Deutscher Verband für Landschaftspflege*

Im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz hat der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) eine Studie<sup>2</sup> zum Thema Erstaufforstung und Naturschutz erarbeitet. Die Erstaufforstung von Flächen kann auf Ziele des Naturschutzes sowohl positive als auch negative Auswirkungen haben. Ökologisch positive Auswirkungen von Erstaufforstungen treten insbesondere auf vormals intensiv landwirtschaftlich genutzten Flächen und in waldarmen Landschaften auf. Hierbei können sind Wirkungen auf den biotischen und abiotischen Ressourcenschutz (Erhöhung der Biodiversität, positive Auswirkungen auf Grundwasser-, Boden- und Klimaschutz, Luftreinhaltung und Verbesserung des Landschaftsbildes) zu nennen. Die aus Naturschutzsicht problematischen Aspekte werden nachfolgend näher beschrieben.

In der DVL-Studie wurde dieses Spannungsfeld von Naturschutz und Erstaufforstung unter den neuen Vorgaben der Agenda 2000 untersucht: In der so genannten EAGFL-Verordnung für den Ländlichen Raum<sup>3</sup>, der sogenannten neuen 2. Säule der EU-Agrarpolitik, wurden von Seiten der Europäischen Union verschiedene Instrumente zur Entwicklung des ländlichen Raumes in einer Verordnung gebündelt. So wurde die Gewährung von Beihilfen bei der Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen geregelt. Festgelegt wird, dass die Forstwirtschaft einen integralen Bestandteil der Entwicklung des ländlichen Raumes darstellt und damit die vorher von der EU betriebene sektorale Förderung der Forstwirtschaft abgelöst wird. Eine Prüfung der Kohärenz zwischen der Aufforstung und anderen Fördermaßnahmen (z.B. Agrarumweltprogrammen) ist nun zwingend erforderlich. Erhöhte Anforderungen werden an die Evaluierung gestellt. Auch eine Differenzierung der Aufforstungsförderung nach naturräumlichen oder regionalen Aspekten ist rechtlich möglich, zumal die Aufforstungsförderung für die EU nur noch eine fakultativ anzubietende Maßnahme ist.

Damit wurden mit den neuen Rahmenbedingungen der EU in der Agenda 2000 eindeutig Verbesserungen für eine naturschutzkonforme Erstaufforstungsförderung gegenüber der Agrarreform von 1992 geschaffen. Rechnung wurde so auch der scharfen Kritik des EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES (2000)<sup>4</sup> an der bisherige Aufforstungsförderung in den EU-Mitgliedsstaaten, u.a. auch Deutschland, getragen.

---

<sup>2</sup> Güthler, W et al.: Zwischen Blumenwiese und Fichtendickung: Naturschutz und Erstaufforstung, Schriftenreihe Angewandte Landschaftsökologie des Bundesamtes für Naturschutz, Heft 45, Landwirtschaftsverlag GmbH, Bonn-Bad Godesberg 2002.

<sup>3</sup> Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen

<sup>4</sup> Europäischer Rechnungshof (2000): Sonderbericht Nr.14/2000 (vorgelegt gemäß Artikel 248 Absatz 4 des EG-Vertrags) über die Ökologisierung der GAP zusammen mit den Antworten der Kommission, Luxembourg

Auch Bund und Länder haben im Juni 2001 aus Sicht des Naturschutzes einige positive Änderungen der Aufforstungsförderung über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) beschlossen, wie z.B. die Einbeziehung der Waldrandgestaltung mit Sträuchern oder einer höheren Förderung für Naturverjüngungsverfahren.

Entgegen diesen aus Naturschutzsicht verbesserten Rahmenbedingungen haben die Bundesländer bisher die Aufforstungsförderung über ihre Entwicklungspläne für den ländlichen Raum weitgehend in der seit Anfang der 90'er Jahre konzipierten Form beibehalten und die veränderten Rahmenbedingungen der Agenda 2000 kaum zum Anlass von Veränderungen genommen. So hat keiner der deutschen Flächenstaaten eine Gebietskulisse für die Aufforstungsförderung vorgesehen. Verbindliche Kriterien für eine regional differenzierte Betrachtung der Erstaufforstungsförderung wurden von den Ländern nicht erarbeitet. Damit findet die Aufforstung weiter weitgehend auf extensiv landwirtschaftlich genutzten Grenzertragsstandorten statt und hat somit ein hohes Konfliktpotential mit dem Naturschutz. Eine finanzielle Förderung der Waldmehrung ist in allen Flächenländern vorgesehen und soll in diesen Ländern in den Jahren 2000 bis 2006 zu insgesamt ca. 30.000 ha neuem Wald führen.

Die Auswirkungen dieser Regelungen wurden in der DVL-Studie beispielhaft für drei sehr unterschiedliche Naturräume (Hersbrucker Alb in Bayern, Mittleres Erzgebirge in Sachsen, Süderbergland in Nordrhein-Westfalen) vertiefend herausgearbeitet. Dort führen, so das Ergebnis dieser Fallstudien, neben fachlichen Aspekten auch die nicht aufeinander abgestimmten Fördermöglichkeiten zwischen Naturschutz und Forst in der Praxis oftmals zu erheblichen Konflikten.

Folgende Konfliktbereiche lassen sich am Beispiel Süderbergland vorrangig beschreiben:

### **1. Landwirtschaft und Aufforstung**

In der Landwirtschaft ist in manchen Regionen durch vielfältige Inanspruchnahme eine allgemeine Flächenverknappung festzustellen. Gleichzeitig werden Grünlandflächen von Nichtlandwirten aufgeforstet, statt diese an wirtschaftende Betriebe zu verpachten. Manche Landwirte, die ihre Höfe aufgegeben haben, lassen ihre Flächen nicht gerne verbrachen und bevorzugen die Aufforstung, da diese langfristig mit weniger Aufwand und „Ärger“ verbunden, ist als die Verpachtung.

Im Hinblick auf eine mögliche „Agrarwende“ mit der Begrenzung der Viehdichte bezogen auf die bewirtschaftete Fläche (Stichwort: 2 GVE/ha) kann die derzeitige lukrative Förderung der Erstaufforstung mittelfristig zu Behinderungen der aktiven Landwirte führen. Hinzu kommt, dass andere Nutzer, wie Pferdehalter, zunehmend mehr Fläche benötigen und diese meist „gut bezahlen“.

### **2. Alternativen zur Aufforstung**

In Mittelgebirgen liegen die Pachtpreise etwa zwischen 50 und 200 Euro/ha Grünland. Bei Erstaufforstung wird über 20 Jahre eine Prämie Betrag von rund 150 Euro/ha/Jahr (Nicht-Landwirt) oder 300 Euro/ha/Jahr (Landwirt) gezahlt (Beispiel: NRW), so dass eine Verpachtung als Alternative zur Aufforstung häufig ökonomisch uninteressant ist.

### **3. Berücksichtigung von Naturschutzbelangen bei der forstlichen Beratung**

„Der Förster“ genießt in den Augen der Waldbesitzer ein hohes Ansehen und hätte bei einer ersten Inaugenscheinnahme der Flächen (aus Naturschutzsicht wertvolle Lebensräume) die Möglichkeit, den Eigentümer davon zu überzeugen, dass die entsprechende Fläche keine Chance auf Genehmigung hat. Nach den durchgeführten Recherchen in mehreren Forstämtern NRW wird dies z.T. so praktiziert. Bekannt geworden sind aber auch Fälle, in denen Forstleute aus Naturschutzsicht problematische Aufforstung befürworten und den Eigentümer durchaus ermutigen gegen Naturschutzaspekte „zu kämpfen“ und „einfach den Antrag zustellen“.

### **4. Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes von behördlicher Seite**

Bei der Begutachtung der Naturschutzaspekte durch die vom Forstamt zu beteiligenden Behörden sind meist alleine die Landschaftsbehörden der Landkreise in der Verantwortung, diese geltend zu machen. Die anderen Behörden haben im Regelfall nichts gegen eine Aufforstung einzuwenden.

Im Hinblick auf diese Naturschutz Gesichtspunkte muss die Untere Landschaftsbehörde jedoch „handfeste“ Argumente einbringen, da sie unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen kaum Möglichkeiten hat, eine Erstaufforstung zu verhindern.

### **5. Erstaufforstung im Rahmen von Ausgleichsmaßnahmen**

Unabhängig von der Erstaufforstungsprämie erweisen sich im Rahmen forstlicher Ausgleichsmaßnahmen durchgeführte Erstaufforstungen als problematisch. Den Verfassern ist hier keine für das Land NRW einheitliche Regelung bekannt. Jedes Forstamt scheint mit Hilfe eigener Kriterien festzulegen, ob eine Waldinanspruchnahme im Verhältnis 1:1 oder 1:4 ausgeglichen wird.

Nach der Richtlinie wird für Aufforstungen im Rahmen der Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen keine Erstaufforstungsprämie gezahlt.

### **6. Umsetzung der Leitlinie für die Waldvermehrung (Beispiel NRW)**

Die Leitlinie für Waldvermehrung von 1993 sieht als Schwerpunkte für die Erhöhung des Waldanteils insbesondere die waldarmen Tieflandregionen vor. In Regionen mit mehr als 60 % Bewaldungsprozenten wird die Aufforstung nur lokal als sinnvoll angesehen. Beispiele von Forstämtern in der Mittelgebirgsregion dokumentieren jedoch die vergleichsweise hohe Anzahl und Fläche von Aufforstungen in waldreichen Regionen.

Im Rahmen der o.g. Studie wurden Konflikte zwischen Bewaldung und Naturschutz im Offenland insbesondere in folgenden Fällen in den drei Fallstudien (Hersbrucker Alb, Mittleres Erzgebirge und Süderbergland) festgestellt. Aufforstung von:

- wertvollen Freiflächen im Wald,
- Wald-Wiesen-Tälern,
- landwirtschaftlichen Grenzertragsstandorten (Nasswiesen, Magerweiden),
- strukturreichen Flächen sowie

- Folgeaufforstung benachbarter Grundstücke.

Als problematische Ergebnisse können vornehmlich genannt werden:

- Trennwirkungen beim Biotopverbund von Freilandflächen,
- Reduzierung der ökologisch wertvollen Wald-Offenland-Grenzlinie und von historisch gewachsenen Waldrändern,
- negative Fernwirkungen in Wiesenbrütergebieten sowie
- negative Einflüsse auf das Landschaftsbild und das Lokalklima.

Um das grundsätzlich sowohl aus Sicht der Forstwirtschaft als auch des Naturschutzes positive Instrument der Aufforstungsförderung nicht generell in Frage zu stellen, sollten deshalb nach Ansicht des DVL Änderungen an der bisher praktizierten Form der Aufforstungsförderung vorgenommen werden. Für die Programme der Länder für den ländlichen Raum sind folgende Maßnahmen erforderlich:

- Die Aufforstungsförderung darf nicht mehr als horizontal im Gesamttraum angebotenes Instrument (miss-)verstanden werden. Statt dessen sind regionale Differenzierungen zwingend erforderlich. So sollte in Gemeinden mit bereits vorhandenem sehr hohem Waldanteil (z.B. höher 60 % an der Gesamtfläche) generell keine Förderung gewährt werden, da dort Offenlandflächen eine besondere Bedeutung zukommt. In allen anderen Regionen sollte eine differenzierte Betrachtung erfolgen. Auf regionaler oder lokaler Ebene sind negative und/oder positive Gebietskulissen zu definieren, in denen Aufforstungsförderungen gezielt durchgeführt bzw. grundsätzlich versagt werden. Bei dieser naturräumlich differenzierten Betrachtungsweise kann der Landschaftsplanung, wie einige positive Beispiele bereits zeigen, eine wesentliche Funktion zukommen. Wichtig ist, dass die Landschaftsplanung oder andere Fachplanungen (forstliche oder agrarstrukturelle Planungen) eine verbindliche Steuerungsfunktion bei der Förderung der Aufforstung erhalten.
- Deutlich verbessert werden muss in den ländlichen Entwicklungsplänen in Deutschland die Kohärenz zwischen Aufforstungs- und Agrarumweltprogrammen. Auch hierbei bietet sich eine Regionalisierung an. So könnte z.B. in den Hochlagen des Erzgebirges oder in anderen, sehr walddreichen Mittelgebirgsregionen über Agrarumweltprogramme ein Anreiz zum Erhalt der Bergwiesen und sonstigen, ökologisch wertvollen Offenlandbiotope geschaffen werden. Dieser darf nicht durch die Aufforstungsförderung konterkariert werden. Im Sinne einer nachhaltigen Regionalentwicklung, die beispielsweise auch die Aspekte von Erholung und Tourismus beachtet, ist in diesen Regionen ein klares Primat auf die Agrarumweltprogramme zu setzen.
- Um die Aufforstung gezielt in den Gebieten zu fördern, in denen auf regionaler Ebene ein hoher Bedarf an zusätzlichen Waldflächen vorhanden ist (z.B. extrem geringer Waldanteil, großer Bedarf an Erholungsflächen im städtischen Umfeld, Neuschaffung von Auwald) sollte an regional höhere Aufforstungsprämien gedacht werden, da in diesen Regionen die bisherigen Prämiensätze eine Aufforstung ökonomisch kaum attraktiv machen.

- Die Evaluierung der Programme für den ländlichen Raum ist im Bereich der Aufforstung zu verbessern.

Eine Lösung des Konfliktes zwischen Aufforstung und Naturschutz scheint damit innerhalb der Rahmenbedingungen der Agenda 2000 durch die Mitgliedstaaten der EU möglich. Einzig der Förderhöchstsatz für die Erstaufforstungsprämien sollten regional erhöht werden können, um tatsächlich außerhalb von Ungunstlagen Aufforstungen zu ermöglichen.

Weiter müssen in Bezug auf die Aufforstungsmaßnahmen folgende Aspekte außerhalb der ländlichen Entwicklungspläne geklärt werden:

- Generell sollte eine Aufforstungsförderung nur dann gewährt werden, wenn standortgerechte, einheimische (Laub-)Bäume verwendet werden und eine naturschutzkonforme Waldrandgestaltung durchgeführt wird.
- In von der Landschaftsplanung festgelegten Gebieten sollte die gerichtete Sukzession der Erstaufforstung finanziell gleichgestellt werden.
- Die Zusammenarbeit zwischen Naturschutz und Forstwirtschaft ist über Diskussionsforen, gemeinsame Dienstbesprechungen und Exkursionen zu fördern.
- Um gezielt bei Landnutzern und Flächeneigentümern Verständnis für eine an ökologischen Kriterien orientierte Aufforstung zu erreichen, sollte die Öffentlichkeitsarbeit ausgebaut werden.
- In Gebieten mit besonderen Problemlagen sollte die Flurbereinigung als Instrument zur Konfliktlösung für das Themenfeld Aufforstung gezielt eingesetzt werden.
- Erstaufforstungen sollten aus Naturschutzsicht nicht nur dann versagt werden können, wenn der Erhalt besonders geschützter Biotope oder die Ziele von Schutzgebietsverordnungen dem völlig widersprechen. Extensiv genutzte Grünland- oder Ackerflächen, Aspekte des Landschaftsbildes und des Biotopverbundes sollten eine deutlich bessere Gewichtung erfahren.

Positiv bleibt anzumerken, dass inzwischen in einigen Ländern konstruktive Gespräche zwischen Forst und Naturschutz begonnen haben. Ziel ist dabei, die Aufforstungsförderung gemeinsam zu optimieren.

**Anschrift des Verfassers:**

Wolfram Güthler (Geschäftsführer) und Frank Herhaus (Mitglied des Beirats) beim  
 Deutschen Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL)  
 Feuchtwanger Straße 38  
 D-91522 Ansbach  
 Email: guethler@lpv.de



# **Erstaufforstungen in Deutschland - Leitvorgaben zur Koordinierung widerstreitender Flächennutzungen aus Naturschutzsicht**

*von Matthias Herbert, Bundesamt für Naturschutz, Außenstelle Leipzig*

## **1 Ausgangsbedingungen**

Im Rahmen der Verordnung 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 wurden verschiedene Instrumente zur Entwicklung des ländlichen Raums von Seiten der Europäischen Union gebündelt. So zählt zu den in der zweiten Säule der europäischen Agrarpolitik zusammengefassten Maßnahmen neben Agrarumweltmaßnahmen auch die Förderung der Erstaufforstung, d.h. die Kofinanzierung der Aufforstung bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen, eine Beteiligung für fünf Jahre an den Kosten für die Pflege der aufgeforsteten Flächen und für zwanzig Jahre an den Ausgleichszahlungen für die Einkommensverluste der Landwirte durch die Gemeinschaft.

Damit diese zweite Säule der Agrarpolitik im ländlichen Raum verankert wird, haben die Mitgliedsstaaten in ihren Entwicklungsplänen die Kohärenz der im ländlichen Raum vorgesehenen Maßnahmen sicherzustellen. Damit ist auch die Planung und Umsetzung von Erstaufforstungen unter dem Blickwinkel einer nachhaltigen Raumentwicklung vorzusehen, die die gleichberechtigte Behandlung ökonomischer, ökologischer und sozialer Interessen beinhaltet. Deshalb sind u. a. Naturschutz und Landschaftspflege im Zusammenhang mit Erstaufforstungen zu beachten.

Aus Sicht der flächendeckenden Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist hier hinsichtlich der beabsichtigten Ziele zwischen der Förderung extensiver landwirtschaftlicher Nutzung und der Erstaufforstung auf Ungunststandorten zu unterscheiden. Eine Weiterführung bisheriger landwirtschaftlicher Nutzungen oder bspw. die Offenhaltung von Flächen kann weiterhin wünschenswert sein, wie z.B. für Streuwiesen, Kalkmagerrasen, Kalkscherbenäcker oder montanes Grünland. Häufig sollen aber gerade auf solchen landwirtschaftlichen Grenzertragsstandorten Erstaufforstungen entstehen. Oder es bestehen Verpflichtungen zur Schaffung von Ersatzwald bspw. verursacht durch Waldrodungen an anderer Stelle. Dadurch können wiederum Zielkonflikte zwischen forstwirtschaftlich motivierter Aufforstung gemäß den Waldgesetzen des Bundes und der Länder einerseits und der Entwicklung natürlicher und landschaftlicher Vielfalt gemäß des Zielkanons der Bundes- und Landesnaturschutzgesetze andererseits hervorgerufen werden.

Im Herbst 2000 hatte interessanter Weise das damalige Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten das Nationale Forstprogramm Deutschland vorgelegt. Für den Bereich der Waldmehrung wurde Handlungsbedarf bei

der Verbesserung der Förderung der Waldmehrung (d.h. diese Förderung darf nicht unattraktiver sein als die Förderung der Stilllegung landwirtschaftlicher Flächen),

der Beschleunigung und Vereinfachung der Genehmigungsverfahren bei geplanten Aufforstungen

der Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie in nationales Recht derart, dass keine ungerechtfertigten Erstaufforstungshemmnisse entstehen und bei

der stärkeren Berücksichtigung des Ziels der Waldmehrung in der Raumordnung

gesehen. Fraglich ist bei dieser Formulierung des Handlungsbedarfs, ob und wie dem Nachhaltigkeitsgedanken und hier insbesondere den Anforderungen von Naturschutz und Landschaftspflege Rechnung getragen werden soll, vor allem dann, wenn man sich § 6 (5) BWaldG genauer ansieht (s.u.).

Grundsätzlich können Erstaufforstungen Zielsetzungen und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege unterstützen. Vorteile aus ökologischer Sicht können auf vormals intensiv landwirtschaftlich genutzten Flächen, in waldarmen Landschaften und bezogen auf Schutzgüter, wie biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Klima/Luft gesehen werden. Auch die Wirkungen von Erstaufforstungen auf die landschaftliche Vielfalt vor allem in waldarmen Regionen kann aus Sicht der Landschaftspflege durchaus positiv sein.

Erstaufforstungen können aber auch dazu führen, dass Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege konterkariert werden und nicht mehr umsetzbar sind. Neben möglichen naturschutzfachlichen Problemen bereiten Erstaufforstungen dem Naturschutz auch deshalb Schwierigkeiten, weil sie fiskalisch begründet auf vereinzelt und isolierten Flächen durchgeführt werden. (Näheres hierzu siehe Vortrag M. Klein, BfN) Das bedeutet, dass Erstaufforstungen nicht in die Zielkonzepte des Naturschutzes eingebunden sind und damit die Gefahr besteht, dass bereits durchgeführte oder geplante Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ihre Wirkung aufgrund von Zieldifferenzen mit Erstaufforstungen nur abgeschwächt oder gar nicht entfalten können. Insofern ist die Erstaufforstung aus Naturschutzsicht ambivalent, weshalb sie genauer und differenzierter zu betrachten ist.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, Instrumente des Naturschutzes vorzustellen, mit denen mögliche Konflikte zwischen Naturschutz und Erstaufforstung bereits so frühzeitig wie möglich erkannt und bewältigt werden können, dass im Rahmen einer Abwägungsentscheidung über Erstaufforstungen sowohl den Interessen der Forstwirtschaft als auch denen des Naturschutzes und der Landschaftspflege soweit wie möglich entsprochen werden kann.

## **2 Gesetzliche Vorgaben**

Die gesetzlichen Vorgaben im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), im Bundeswaldgesetz (BWaldG) und im Raumordnungsgesetz (ROG) sind so formuliert, dass ein Abgleich zwischen den Partikularinteressen der verschiedenen Interessensbereiche nicht nur möglich und zweckmäßig, sondern geradezu notwendig und vom Gesetzgeber ausdrücklich vorgegeben ist.



In Deutschland gibt es sehr gut etablierte Planungs- und Prüfinstrumente des Naturschutzes, die damit geeignet sind, die Anforderungen des Interessensabgleichs und -ausgleichs unterstützend mit zu erfüllen. Zu nennen sind hier vor allem die Landschaftsplanung als Planungsinstrument und die Eingriffsregelung als Prüf- und Folgenbewältigungsinstrument. Beide Naturschutzinstrumente haben konkrete Anknüpfungspunkte zum Bundeswaldgesetz (s. §1, § 6, § 10 BWaldG). Landschaftsplanung ist zusätzlich eng an das Raumordnungsgesetz, das letztlich die Koordination der Nutzungen im Gesamtraum regelt, gekoppelt. Damit besitzt Landschaftsplanung einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Konkretisierung der Erfordernisse von Raumordnung und Landesplanung. Letztere müssen bei der Genehmigung von Erstaufforstungen beachtet werden bzw. dürfen Erstaufforstungen diesen Erfordernissen nicht entgegenstehen.

### Übersicht 1: Gesetzliche Vorgaben

#### **Bundeswaldgesetz:**

##### **§ 1 Gesetzeszweck**

1. den Wald wegen seines wirtschaftlichen Nutzens und wegen seiner Bedeutung für die Umwelt, insbesondere für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, das Klima, den Wasserhaushalt, die Reinhaltung der Luft, die Bodenfruchtbarkeit, das Landschaftsbild ... zu erhalten, erforderlichenfalls zu mehren ... .

##### **§ 6 Aufgaben und Grundsätze der forstlichen Rahmenplanung**

(2) Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind bei der forstlichen Rahmenplanung zu beachten.

(3) Für die forstliche Rahmenplanung gelten insbesondere folgende Grundsätze:

1. Wald ist nach seiner Fläche und räumlichen Verteilung so zu erhalten oder so zu gestalten, dass er die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes günstig beeinflusst. ... .

...

(5) Landwirtschaftliche Grenzertragsböden, Brachflächen oder Ödland sollen aufgeforstet werden, wenn dies wirtschaftlich und agrarstrukturell zweckmäßig ist und die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes verbessert wird.

In Gebieten mit hohem Waldanteil sollen ausreichende Flächen von der Aufforstung ausgenommen werden.

##### **§ 10 Erstaufforstung**

(1) Die Erstaufforstung von Flächen bedarf der Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung der Aufforstung entgegenstehen und ihnen nicht durch Auflagen entsprochen werden kann.

....

#### **Raumordnungsgesetz**

##### **§ 2 Grundsätze der Raumordnung**

(2) Grundsätze der Raumordnung sind:

....

2. die Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes im besiedelten und unbesiedelten Bereich ist zu sichern.

....

10. Es sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen oder zu sichern, dass die Landwirtschaft ... sich ... entwickeln kann und gemeinsam mit einer leistungsfähigen, nachhaltigen Forstwirtschaft dazu beiträgt, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen sowie Natur und Landschaft zu pflegen und zu gestalten. ... als Wald genutzte Flächen sind in ausreichendem Maß zu erhalten. In den Teilräume ist ein ausgewogenes Verhältnis landwirtschaftlich und als Wald genutzter Flächen anzustreben.

## **Bundesnaturschutzgesetz in der Fassung vom 25.03.02**

### **§ 13 Aufgaben der Landschaftsplanung**

- (1) Landschaftsplanung hat die Aufgabe, die Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum darzustellen und zu begründen. Sie dient der Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege auch in den Planungen und Verwaltungsverfahren, deren Entscheidungen sich auf Natur und Landschaft im Planungsraum auswirken können.

...

### **§ 14 Inhalte der Landschaftsplanung**

- (1) Die Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind in Landschaftsprogrammen oder Landschaftsrahmenplänen sowie in Landschaftsplänen darzustellen. Die Pläne sollen Angaben enthalten über
  1. den vorhandenen und den zu erwartenden Zustand von Natur und Landschaft,
  2. die konkretisierten Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege,
  3. die Beurteilung des vorhandenen und zu erwartenden Zustands von Natur und Landschaft nach Maßgabe dieser Ziele und Grundsätze, einschließlich der sich daraus ergebenden Konflikte,
  4. die Erfordernisse und Maßnahmen
    - a) zur Vermeidung, Minderung oder Beseitigung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft,
    - b) zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft im Sinne des Abschnittes 4 sowie der Biotop- und Lebensgemeinschaften der Tiere und Pflanzen wild lebender Arten,
    - c) auf Flächen, die wegen ihres Zustands, ihrer Lage oder ihrer natürlichen Entwicklungsmöglichkeiten für zukünftige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder zum Aufbau eines Biotopverbunds besonders geeignet sind,
    - d) zum Aufbau und Schutz des Europäischen ökologischen Netzes „Natura 2000“,
    - e) zum Schutz, zur Verbesserung der Qualität und zur Regeneration von Böden, Gewässern, Luft und Klima
    - f) zur Erhaltung und Entwicklung von Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft, auch als Erlebnis- und Erholungsraum des Menschen.

Auf die Verwertung der Darstellungen der Landschaftspläne für die Raumordnungspläne und Bauleitpläne ist Rücksicht zu nehmen.

- (2) In Planungen und Verwaltungsverfahren sind die Inhalte der Landschaftsplanung zu berücksichtigen. Insbesondere sind die Inhalte der Landschaftsplanung für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit im Sinne des § 34 Abs. 1 heranzuziehen. Soweit den Inhalten der Landschaftsplanung in den Entscheidungen nicht Rechnung getragen werden kann, ist dies zu begründen.

### **§ 15 Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne**

- (1) Die überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden für den Bereich eines Landes im Landschaftsprogramm oder für Teile des Landes in Landschaftsrahmenplänen, die für die gesamte Fläche eines Landes erstellt werden, dargestellt. Dabei sind die Ziele der Raumordnung zu beachten; die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind zu berücksichtigen.
- (2) die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen nach Absatz 1 werden unter Abwägung mit den anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach Maßgabe der landesplanungsrechtlichen Vorschriften der Länder in die Raumordnungspläne aufgenommen.

### **§ 18 ff Eingriffsregelung**

- (1) Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.

### 3 Beiträge von Naturschutzinstrumenten

Um im Rahmen von Abwägungsentscheidungen über Erstaufforstungen zu einer für alle Parteien verträglichen Lösung zu kommen, ist es notwendig, die Abwägungsentscheidung planerisch und konfliktvorbeugend vorzubereiten. Bei der Vorbereitung der Abwägungsentscheidung sind zunächst abstrakt folgende Voraussetzungen, Gebote und Fehlermöglichkeiten, die sich aus geltendem Recht und zugehöriger Rechtsprechung ergeben, zu beachten:

Notwendige **Voraussetzungen**, um zu einer nachvollziehbaren Abwägungsentscheidung zu kommen, sind u.a.:

- Ermittlung von Belangen
- Einstellung von Belangen
- Gewichtung von Belangen

Diese Voraussetzungen sollten zu einer transparent vorbereiteten und für alle Seiten tragbaren Abwägungsentscheidung führen.

Beachtliche **Gebote** im Rahmen der Abwägung sind:

- das Gebot des Vorrangs der Konfliktvermeidung
- das Gebot der Ausschöpfung des planungsrechtlichen Konfliktlösungspotenzials
- das Gebot der planerischen Vorbeugung
- das Gebot der Abwägungsbereitschaft
- das Gebot der gezielten Abwägung
- das Gebot der fachlich-optimierten Abwägung.

Mögliche **Abwägungsfehler**, wie

- Abwägungsausfall
- Abwägungsdefizit
- Abwägungsfehleinschätzung
- Abwägungsdisproportionalität

und Verstoß gegen zwingendes (striktes) Recht können dazu führen, dass die Abwägungsentscheidung ungültig wird und das Vorhaben nicht durchgeführt werden kann. Es entstünde wirtschaftlicher und atmosphärischer „Flurschaden“, der nur mit viel Aufwand behoben werden kann.

Ohne auf die Voraussetzungen, Gebote oder Fehlermöglichkeiten bei Abwägungen über Erstaufforstungen aus Platzgründen einzeln eingehen zu können, wird doch deutlich, dass die Vorbereitung solcher Abwägungsentscheidungen nicht einfach auf sektorale oder fiskalische Beweggründe verkürzt werden kann und darf. Es kommt darauf an, alle Belange mit ihrem objektiven Gewicht einzustellen.

Um die naturschutzrechtlichen Belange mit ihrem objektiven Gewicht in die Abwägung einzustellen zu können, gleichzeitig aber auch bestehende Nutzungskonflikte im Vorfeld der Entschei-

dung über Erstaufforstungen zu entschärfen oder zumindest das Konfliktpotenzial zu reduzieren, bietet sich vor allem Landschaftsplanung als Fachplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege an.

### **3.1 Landschaftsplanung**

Die Rolle der Konfliktvermeidung oder zumindest der Konflikterkennung ist dem Instrument Landschaftsplanung mit der Novelle des BNatSchG ausdrücklich vom Gesetzgeber zugedacht worden.: „... Im Hinblick auf ihre Funktion, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu konkretisieren und die Auswirkungen geplanter Maßnahmen auf Natur und Landschaft einschließlich der Konfliktsituationen zu untersuchen und zu bewerten, kommt den Inhalten der Landschaftsplanung maßgebliche Bedeutung im Hinblick auf naturschutzrelevante Planung und Verwaltungsverfahren zu. § 14 BNatSchG Absatz 2 Satz 1 sieht daher allgemein vor, in Planungen und Verwaltungsverfahren, die Inhalte der Landschaftsplanung zu berücksichtigen. Satz 2 benennt in Spezifizierung von Satz 1 Verfahren, in denen der Landschaftsplanung für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit naturschutzrelevanter Projekte herausgehobene Bedeutung zukommt; dies betrifft nicht nur die Umweltverträglichkeitsprüfung im engeren Sinne nach den einschlägigen Vorschriften, sondern z.B. auch die Eingriffsfolgenprüfung nach § 19 sowie die Verträglichkeitsprüfung nach § 34. Satz 3 soll die gebotene Berücksichtigung der Grundzüge der Landschaftsplanung in den jeweiligen Planungen und Verwaltungsverfahren nachvollziehbar machen, indem er an abweichende Entscheidungen ein Begründungserfordernis knüpft.. Der Umfang der Begründung ist jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung aller Umstände im Einzelfall zu bestimmen; hierbei ist auch das Maß von Abweichungen von den Inhalten des jeweiligen Landschaftsplans zu berücksichtigen. ...“ (BT Drucksache 14/6378).

Damit wachsen Landschaftsplanungen neben ihrer originären fachplanerischen Aufgabe in Zukunft im Hinblick auf den Umgang mit Nutzungsansprüchen an Naturhaushalt und Landschaftsbild neue Aufgaben zu.

Landschaftsplanung ist das zentrale Planungsinstrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Mit der Neuregelung des BNatSchG ist sie flächendeckend vorgeschrieben. Landschaftsplanung hat die Aufgabe, die Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum darzustellen und zu begründen. Sie dient der Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege auch in den Planungen und Verwaltungsverfahren, deren Entscheidungen sich auf Natur und Landschaft im Planungsraum auswirken können (§ 14 (1) BNatSchG). Damit werden mit Landschaftsplanung nicht nur die Anforderungen des Naturschutzes untereinander abgeglichen und in einem einheitlichen Zielkanon formuliert, sondern parallel dazu sollen diese Anforderungen auch so formuliert werden, dass sie in anderen Planungen und Entscheidungen Berücksichtigung finden. Landschaftsplanung kann damit auch als das diskursive Instrument des Naturschutzes verstanden werden, indem sie als Instrument zu Lösung von Konflikten naturschutzintern und gleichermaßen

Ben naturschutzextern in der Auseinandersetzung mit anderen Nutzergruppen die Ziele und Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung vertritt.

Dem immer wiederholten Argument, dass die Landschaftsplanung unwirksam sei, muss entgegengehalten werden, dass mögliche Defizite nicht dem Instrument an sich anzulasten sind, sondern der (oft mangelnden) Bereitschaft der Länder, Kommunen und Nutzer, dieses Instrument so auszugestalten oder zu nutzen, dass es seine Funktion entfalten kann. Untersuchungen im Rahmen von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben des BfN haben gezeigt, dass Landschaftsplanung ihre positive Wirkungen bei der Gestaltung der Raumnutzungen verschiedenster Art entfaltet. Zum Beispiel zeigt örtliche Landschaftsplanung bundesweit vor allem signifikante positive Wirkungen auf die Flächennutzungs- und Agrarfachplanung. Dabei wirkt die örtliche Landschaftsplanung in allen Bundesländern überwiegend persuasiv, d. h. überzeugend. Interessanterweise sind dabei für die Wirksamkeit der örtlichen Landschaftsplanung weniger die rechtlich-strukturellen Rahmenbedingungen der einzelnen Bundesländer als inhaltlich- und qualitative Aspekte entscheidend. (nach GRUEHN et al., 1998) Das bedeutet, je höherwertig qualitativ die gesetzlich vorgegebenen Anforderungen an Landschaftsplanung fachlich ausgefüllt werden, umso eher finden sie Eingang in andere Planungen, entfalten dabei ihre gestaltende Wirksamkeit und werden bei Entscheidungen eher berücksichtigt. Das bedeutet auch, dass gleichermaßen die Anforderungen der Nutzer an qualitativ hochwertige Landschaftsplanungen das Instrument in seinem Selbstverständnis stärkt. Naturschutz und maßgebliche Raumnutzer werden so dem Gedanken der nachhaltigen Entwicklung und Wirtschaftsweise sowie einer vorausschauenden Planung und frühzeitigen Konfliktbewältigung näher gebracht.

Verschiedenste Funktionen werden Landschaftsplanungen – ausgehend von Forschungsergebnissen des BfN - zugeschrieben:

#### **Funktionen der Landschaftsplanung**

##### **Informationsfunktion**

Ermittlung, Darstellung und Bewertung von Naturhaushalt und Landschaftsbild einschließlich des Erlebniswerts

##### **Vorsorge- und Vorprüffunktion**

Auswirkungen der existierenden und absehbaren Planungen und Nutzungen werden analysiert und dargestellt

##### **Entwicklungsfunktion**

Auswirkungen der existierenden und absehbaren Planungen und Nutzungen werden analysiert und dargestellt

##### **Maßstabsfunktion**

Lieferung von Umweltqualitätszielen und damit von Maßstäben für die Beurteilung von Umweltfolgen

##### **Bewertungsmaßstabsfunktion**

Zusammenschau der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege, die unmittelbar in die Abwägung einzubringen sind

##### **Kommunikationsfunktion**

Erstellung der Landschaftsplanung (je nach Ländermodell) unter Beteiligung von Fachverwaltungen, TÖB's, Verbänden, Vereinen und der Öffentlichkeit

**Servicefunktion**

Koordination, d.h. Zusammenschau der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege sowie darüber hinaus (u.a. auch forstliche Belange), die unmittelbar in die Abwägung einzubringen sind

**Flächendeckungsprinzip**

Konkretisierung, d.h. flächendeckende Darstellung und Beschreibung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege

**Dreistufigkeitsprinzip**

Konkretisierung der Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen von Naturschutz und Landschaftspflege auf allen Planungsebenen

Mit diesen Funktionen bietet sich Landschaftsplanung als integratives Element bei der räumlich konkreten Steuerung von Erstaufforstungen als frühzeitiges Konfliktvermeidungsinstrument an. Indem raumkonkretisierte Zielvorstellungen und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege gebündelt und damit mögliche widerstreitende Flächennutzungsansprüche sichtbar gemacht werden, können die entstehenden Konflikte frühzeitig aufbereitet und einer für alle Seiten verträglichen Lösung zugeführt werden.

Mit der querschnittsorientiert angelegten Landschaftsplanung werden Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für andere Behörden (z.B. forstliche Landesämter) und öffentliche Stellen leicht verfügbar gemacht und können so von anderen raumgreifenden Planungen ohne weiteres integriert werden, wie z.B. in:

- Landesentwicklungsplanung nach ROG und LPIG
- Regionalplanung nach ROG sowie LPIG
- Forstplanung nach BWaldG sowie nach LwaldG.

Die hier aufgezeigten Potenziale von Landschaftsplanung und ihre intensive Nutzung für die Vorbereitung und Entscheidung über Erstaufforstungen können in Zukunft dazu führen, dass die in den Ausgangsbedingungen geschilderten Konflikte, aber auch die naturschutzfachlichen Anforderungen an Erstaufforstungen besser erkannt und frühzeitig bewältigt werden.

### **3.2 Eingriffsregelung**

Die Entscheidung über die Durchführung einer Aufforstung wird von der verfahrensführenden Behörde einzelfallspezifisch getroffen. Im Rahmen einer solchen Zulassungsentscheidung ist auch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, ausgehend vom Eingriffstatbestand nach § 18 ff BNatSchG in Verbindung mit den Landesnaturschutzgesetzen anzuwenden. Demzufolge sind Vorkehrungen zur Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild zu prüfen. Unvermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind zu kompensieren. Von zahlreichen Ländern ist die Erstaufforstung sogar als regelmäßiger Eingriffstatbestand in eine Positivliste aufgenommen worden:

- RP § 4 (1) Nr. 10,
- SL § 10 (1)Nr. 7,
- ST § 8 (1) Nr. 14),
- TH § 1 /2) Nr. 7,
- [MV, § 14 (4)]

Mit der Eingriffsregelung kann immer nur der Einzelfall beurteilt werden, aber eine planerische Konfliktlösung zwischen unterschiedlichen Nutzungsansprüchen ist mit diesem Konzept alleine nicht zu bewältigen.

Aufgabe der Eingriffsregelung ist die Folgenbewältigung der von einem Vorhaben verursachten Beeinträchtigungen. Die wesentlichen Prinzipien der Eingriffsregelung sind:

Folgenbewältigungsprinzip, Verursacherprinzip, Vorsorgeprinzip und Einzelfallbezug.

Ihrer Funktion nach ist die Eingriffsregelung ein Prüfinstrument, mit dem Ziel eine Verschlechterung des vorgefundenen Zustands von Natur und Landschaft durch den Eingriff zu verhindern (Verschlechterungsgebot). Den Maßstab für die zu bewertenden erheblichen Beeinträchtigungen und deren Kompensation bilden die

Strategisch findet sich die Eingriffsregelung unmittelbar an der Schnittstelle zwischen Nutzungsansprüchen und Ansprüchen des Naturschutzes; anders ausgedrückt, mit der Eingriffsregelung soll im konkreten Fall Naturschutz trotz Nutzung umgesetzt werden. Das bedeutet, dass im Rahmen dieser Regelung unmittelbar die Konflikte zwischen Naturschutz und Nutzern ausgefochten werden.

Die Nähe der Eingriffsregelung zum Konflikt wird zudem auch durch ihre Position im Verwaltungsverfahren verdeutlicht. Die Eingriffsregelung ist immer unselbständiger Bestandteil eines Verwaltungsverfahrens. Im Rahmen der Ersteren können also auftretende, raum- und flächenbezogene Konflikte nicht mehr gelöst werden. Es kann nur versucht werden, durch qualitativ hochwertige inhaltliche Abarbeitung der Arbeitsschritte der Eingriffsregelung, die Folgen für Naturhaushalt und Landschaftsbild hinsichtlich Vermeidbarkeit zu prüfen oder unvermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen so weit wie möglich zu kompensieren.

Aufgrund dieser rechtlich – methodischen Konzeption der Eingriffsregelung und ihrer Stellung im Verfahren prallen letztlich häufig in der Abwägung zwischen Erstaufforstung sowie Naturschutz und Landschaftspflege die Interessenskonflikte aufeinander. Eine einvernehmliche Lösung der im Zusammenhang mit Erstaufforstung anstehenden, komplexen Probleme ist in diesem Stadium des Verfahrens häufig sehr schwer.

Hinzu tritt, dass Aufforstungen als landschaftspflegerischer Maßnahmentyp anzusehen sind. Ein solcher Maßnahmentyp kann zum einen im Rahmen der durch die Eingriffsregelung gebotenen Kompensationspflicht oder zum anderen als Ersatzwald im Sinne der Waldgesetze erforderlich sein oder eben als Erstaufforstung im Rahmen der o.a. Agrarförderungen zur Anwendung kommen.

Die Beurteilung der Anrechenbarkeit dieses Maßnahmentyps für Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung muss einzelfallspezifisch erfolgen. Keinesfalls kann es eine pauschale Anrechnung des Maßnahmentyps Aufforstung als generelle Kompensationsmaßnahme im Sinne der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung geben. Die Kompensation erheblicher Beeinträchtigungen ist nämlich fachlich immer nach räumlichen, funktionalen und zeitlichen Kriterien bezogen auf die Beeinträchtigungen zu beurteilen und zu bemessen. Zusätzlich deutet die o.a. Stellung von Erstaufforstungen in den Positivlisten zur Eingriffsregelung einiger Bundesländer darauf hin, dass die mit Erstaufforstungen möglicherweise verbundenen Beeinträchtigungen des Staus quo ante von Naturhaushalt und Landschaftsbild auch fachgerecht im Sinne des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu bewältigen sind. Eine pauschalisierte Herangehensweise verbietet sich damit von vornherein.

Damit kommt der sorgfältigen Ermittlung und Bewertung der Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege und hier insbesondere der Anforderungen der Eingriffsregelung bei der Vorbereitung von Abwägungsentscheidungen für Erstaufforstungen eine weitere Sorgfaltsdimension zu, die sowohl naturschutzrechtlich als auch naturschutzfachlich begründet und damit umzusetzen ist.

#### **4 Anforderungen an Erstaufforstungen aus Naturschutzsicht**

Zusammenfassend ist aus Naturschutzsicht - auch und vor allem mit Blick auf die Potenziale der Naturschutzinstrumente - festzuhalten, dass der frühzeitigen und vorsorgenden Konflikterkennung und -vermeidung große Bedeutung zukommt. Eine Problemlösung kann nicht erst durch Abwägung im Einzelfall bei einem Verfahrensstand herbeigeführt werden, bei dem für beide Seiten akzeptable Konfliktlösungen oft nur noch schwer möglich sind. Solche Entscheidungen über Erstaufforstungen sollten vor allem durch vorsorgende Planungsinstrumente vorbereitet und hierfür das Potenzial der Naturschutzinstrumente, insbesondere das der Landschaftsplanung, zur Kommunikation, Koordination und Integration verschiedenster Interessen bei Erstaufforstungen genutzt werden. Die Abwägungsentscheidungen werden so durch planerische Vorbereitung und vorsorgende Konfliktbewältigung erleichtert.

Dass sich Erstaufforstung und Naturschutz hinsichtlich ihrer Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen grundsätzlich aber auch ergänzen können, steht angesichts der durchaus zu konstatierenden positiven ökologischen Wirkungen von Erstaufforstungen zwar außer Frage. Aus Sicht des Naturschutzes ist aber gerade für Erstaufforstungen eine frühzeitige Koordinierung mit den naturschutzfachlichen Zielsetzungen im jeweiligen Naturraum notwendig, weil Erstaufforstungen an aus naturschutzfachlicher Sicht falscher Stelle,

- zum einen geeignet sind, die Umsetzung von Zielen, Erfordernissen und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im betroffenen Naturraum zu konterkarieren und



- zum anderen geeignet sind, erhebliche Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes zu verursachen und zu einer zusätzlichen Degradation der biologischen Vielfalt führen können (s. hierzu auch M. Klein, BfN in diesem Band).

Bei der Umsetzung von Erstaufforstungen ist deshalb aus Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege im Einzelnen u.a. sicherzustellen, dass

- Ökologisch bedeutsame Flächen (z.B. extensiv genutztes Grünland, Kalkscherbenäcker) nicht aufgeforstet werden,
- keine Trennwirkungen beim Biotopverbund von Freiflächen verursacht werden (z.B. durch Aufforstungen in den Wiesentälern waldreicher Mittelgebirge)
- ökologisch besonders bedeutsame Wald – Offenland – Grenzlinien oder historisch gewachsene Waldränder nicht durch Aufforstungen in Waldlichtungen oder am Waldrand flächenmäßig reduziert werden,
- Aufforstungsflächen in Wiesenbrütergebieten keine negativen Fernwirkungen verursachen und dass
- negative Einflüsse auf das Landschaftsbild und auf das Lokalklima unterbleiben (nach GÜTHLER et al., 2002).

Die räumlich konkretisierten Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die so ähnlich wie die vorgenannte Aufzählung aussehen können, die ggf. aber auch für Aufforstungen geeignete Flächen vorsehen können, können den jeweiligen Landschaftsplanungen - sofern sie für den Naturraum und in entsprechender Qualität vorliegen - entnommen werden.

Die Umsetzung von Erstaufforstungen muss aus Naturschutzsicht deshalb differenziert und vorsorgeorientiert gehandhabt werden, statt wie bislang oft im Sinne einer sektoral räumlichen Betrachtung mit fiskalischem Hintergrund. Das heißt u.a. auch, dass Erstaufforstung sich nach regional differenzierten, naturräumlichen Kriterien – so wie sie in den Zielen, Erfordernissen und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Landschaftsplanungen künftig nach dem novellierten BNatSchG noch mehr konkretisiert wird - und nicht nach politischen Gebietsabgrenzungen richten muss.

Da die Darstellung und Begründung der Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum ein wesentlicher Bestandteil von Landschaftsplanungen sind, bietet sich deren Berücksichtigung bei der Planung von Erstaufforstungen geradezu an. Die frühzeitige Auseinandersetzung mit den Inhalten von Landschaftsplanungen sollte zu einer frühzeitigen Konfliktvermeidung im Zuge von Erstaufforstungen führen und intensiv genutzt werden. Etwaige Konflikte im Rahmen der Abwägungsentscheidungen zu Erstaufforstungen werden auf diesem Wege vermieden. In Verbindung mit Landschaftsplanung können mögliche Konflikte über die Zusammenschau unterschiedlicher, ggf. auch widerstreitender Flächennutzungsansprüche im Planungsraum erkannt werden. Mögliche Konfliktpotenziale können also in ihrer Brisanz frühzeitig entschärft werden. Diese Herangehensweise dürfte auch dazu führen, dass die Herstellung des Einvernehmens oder Benehmens (je nach Länderregelung)

mit der zu beteiligenden Naturschutzbehörde wesentlich erleichtert wird. Außerdem ist durch eine solche vorausschauende Herangehensweise bereits frühzeitig der Kompensationsumfang gemäß naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung erkennbar, da Landschaftsplanungen auch Informationen über die Anforderungen der Eingriffsregelung enthalten sollen (vgl. § 14 (1) Nr. 4 BNatSchG).

Vor Pauschalisierungen, dass Erstaufforstungen auch Kompensationsmaßnahmen im Sinne der Eingriffsregelung sein können, sei gewarnt. Sicher ist der landschaftspflegerische Maßnahmen-typ Aufforstung auch in der Eingriffsregelung oft gefragt. Dennoch bleibt die letztendliche Einstufung als Kompensationsmaßnahme der einzelfallbezogenen Betrachtung der Eingriffsregelung im jeweils einzelnen Genehmigungsverfahren vorbehalten.

Unter Vorsorgegesichtspunkten ist es aus Naturschutzsicht wünschenswert, wenn zukünftig die Inhalte von Landschaftsplanungen bei der Regionalisierung von Waldanteilen in einem natur-räumlich - forstwirtschaftlichen Gesamtkonzept Berücksichtigung finden. Damit würden letztlich viele derzeit anhängige Konflikte frühzeitiger erkannt werden und ihre Lösung könnte zielorientierter – für beide Seiten, Naturschutz und Erstaufforstung zufriedenstellender - angegangen werden.

## **Literatur**

Bundesnaturschutzgesetz i.d.F. vom 25.03.2002

BT-Drucksache 14/6378 (2001): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

GRUEHN, D. UND KENNEWEG, H. (1998): Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Flächennutzungsplanung - Angewandte Landschaftsökologie 17, 492 S.

GÜTHLER, W. ET AL. (2002): Zwischen Blumenwiese und Fichtendickung: Naturschutz und Erstaufforstung. – Angewandte Landschaftsökologie 45, 120 S.

Übereinkommen über die Biologische Vielfalt (CBD), 1992

## **Anschrift des Verfassers:**

Matthias Herbert  
Bundesamt für Naturschutz, Außenstelle Leipzig  
Karl-Liebknecht-Straße 143,  
D-04277 Leipzig  
Email: matthias.herbert@bfn.de

# **Regionale Raumordnungsplanung – Stellenwert der Erstaufforstung in einem Regionalen Raumordnungsplan**

*Katrin Klama, Regionale Planungsstelle Leipzig*

Die Raumordnung ist gemäß Grundsatz 8 des § 2 ROG dem Schutz, der Pflege und der Entwicklung des Waldes verpflichtet. In den Raumordnungsplänen sind unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und auftretende Konflikte auszugleichen sowie Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen (§ 1 ROG). Die Regionalplanung ist somit prädestiniert, durch planerische Festsetzungen geeignete Räume für Aufforstungsmaßnahmen auszuweisen und somit vor konkurrierenden Raumnutzungsansprüchen zu sichern.

## **1 Rahmenbedingungen**

Der Landesentwicklungsplan Sachsen formuliert als Ziel die mittelfristige Erhöhung des Waldanteils im Freistaat von 27 % auf 30 % - vorrangig in ausgeräumten Agrargebieten und der Bergbaufolgelandschaft. Dieses landesplanerische Ziel war eine wesentliche planerische Rahmenbedingung für die Ausweisung von Flächen mit Waldoptionen im Regionalplan Westsachsen, insbesondere da Westsachsen wie kaum eine andere Planungsregion durch diese Landschaftstypen geprägt ist; die ausgeräumten Agrarlandschaften und die Bergbaufolgelandschaften umfassen zusammen ca. ein Drittel der Regionsfläche. Mit einem Waldanteil von nur 15 % gehört Westsachsen zudem zu den waldärmsten Regionen Deutschlands. Berücksichtigt man die hohe Bevölkerungsdichte der Region, so wird die „Waldarmut“ noch deutlicher. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (1300 m<sup>2</sup> je Einwohner) stehen in Westsachsen lediglich 600 m<sup>2</sup> Wald je Einwohner zur Verfügung. Auf Grund dieser Ausgangssituation kommen dem Schutz der vorhandenen Waldbestände und der Waldmehrung in der Region besondere Bedeutung zu.

## **2 Grundlagen**

Die notwendige Erhöhung des Waldanteiles in Westsachsen soll jedoch nicht undifferenziert erfolgen, sondern insbesondere dort, wo Aufforstungen der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, der Erholungsmöglichkeiten und des Landschaftsbildes dienen. Der Regionale Planungsverband stellte sich deshalb dem Anliegen, den unterschiedlichen landschaftlichen Gegebenheiten auch bei der Erstaufforstung Rechnung zu tragen. Ausgehend von dieser Prämisse erfolgte eine Prioritätensetzung zur Umsetzung des landesplanerischen Ziels der Erhöhung des Waldanteils um mindestens 3 % zugunsten ausgewählter Naturräume, die in den Leitbildern für Natur und Landschaft sowie ausgewählten Zielen des Regionalplans deutlich wird.

Nachfolgende Tabelle verdeutlicht den unterschiedlichen Handlungsbedarf in den Naturräumen der Region.

**Tabelle 1:** Waldanteil in den Landschaftstypen der Region Westsachsen

<b>Landschaftstyp</b>	<b>Waldanteil (%)</b>
Urbane Landschaften	2,2
Sandlöß-Ackerebenen-Landschaften	5,2
Lößhügellandschaften	7,0
Bergbaufolgelandschaften	8,0
Auenlandschaften	13,7
Porphyrhügellandschaften	18,6
Heidelandschaften	34,7
<b>Region</b>	<b>15,1</b>

Neben den in den Leitbildern für Natur und Landschaft verankerten Leitlinien zur Erhöhung des Waldanteils in den jeweiligen Landschaftstypen erfolgte **für Teilräume** der Region mit besonderem Handlungsbedarf die gezielte **regionalplanerische Festsetzung von Gebieten für die Waldmehrung**. So wurden für den Verdichteten Raum Leipzig, der u. a. durch vielfältige Nutzungskonflikte, eine extreme Waldarmut und vielfältige Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft gekennzeichnet ist, und den vom großflächigen Braunkohlenbergbau geprägten Südraum Leipzig Vorranggebiete für die Forstwirtschaft zur Erhöhung des Waldanteils im Regionalplan ausgewiesen.

Diese Ausweisungen basieren auf Vorschlägen der Landschaftsrahmenplanung. Dabei erfolgte für jedes einzelne Gebiet eine **landschaftsrahmenplanerische Abwägung** zwischen aufforstungsfördernden Kriterien und vorkommenden Schutzgütern, da Neuaufforstungen nur dort vorgenommen werden sollen, wo die klimatischen, ökologischen, landschaftspflegerischen und erholungswirksamen Funktionen der Fluren nicht beeinträchtigt werden. Eine Abgrenzung von potenziellen Vorranggebieten für die Forstwirtschaft zur Erhöhung des Waldanteils erfolgte erst dann, wenn die landschaftlichen Defizite (Gunstkriterien) eindeutig die zu schützenden Potenziale (Restriktionskriterien) überwogen. Nachfolgende Übersicht zeigt die im Rahmen der Einzelfallabwägung angewendeten Kriterien.

## Übersicht 2:    Gunst- und Restriktionskriterien

<b>Gunstkriterien</b>	<b>Restriktionskriterien</b>
Gebiete mit einem geringen Anteil an klimatisch wirksamen Strukturen	siedlungsklimatisch bedeutsame Kaltluftentstehungsgebiete und -abflussbahnen
Gebiete mit geringer Arten- und Biotopausstattung und besonderem Entwicklungsbedarf	aus Gründen des Arten- und Biotopschutzes offen zu haltende Bereiche
Gebiete mit geringem Retentionsvermögen	Gebiete mit hohem Retentionsvermögen
Gebiete mit hohem und sehr hohem Beeinträchtigungsrisiko des Grundwassers durch Schadstoffeinträge	Gebiete hoher Grundwasserneubildung
Gebiete hoher und sehr hoher Erosionsdisposition	Gebiete mit hoher Bodenfruchtbarkeit
Gebiete mit geringer landschaftlicher Erlebniswirksamkeit	Gebiete mit seltenen, naturnahen Böden
Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf für landschaftsgebundene Erholung	aus Gründen des Landschaftsbildes offen zu haltende Bereiche
Ansatzpunkte für historischen Waldbestand	

### 3 Regionalplan Westsachsen

Die landschaftsrahmenplanerischen Aufforstungsvorschläge wurden in die Aufstellung des Regionalplans eingebracht. Sie unterlagen einer regionalplanerischen Abwägung hinsichtlich konkurrierender Nutzungsansprüche. Diese umfassten im Wesentlichen die Sicherung hochwertiger landwirtschaftlicher Nutzflächen, kommunale Absichten zur Entwicklung von Erholungsgebieten in der Bergbaufolgelandschaft sowie den Ersatz bergbaubedingt verloren gegangener Landwirtschaftsflächen im Bereich von Kippenflächen der ehemaligen Braunkohlentagebaue.

Der Umfang der Ausweisungen von Gebieten zur Erhöhung des Waldanteils im Regionalplan Westsachsen hatte sich darüber hinaus an der landesplanerischen Vorgabe zur Erhöhung des Waldanteils in Sachsen um 3 % zu orientieren. Dabei muss Westsachsen auf Grund seiner naturräumlichen Voraussetzungen einen höheren Anteil als andere sächsische Planungsregionen zur Erfüllung dieser Aufgabe leisten. Der Regionalplan schreibt deshalb als Ziel fest, dass der Waldanteil in der Region von 15 % auf mindestens 18,5 % zu erhöhen ist. Dazu ist die **Neubewaldung** einer Fläche von **ca. 150 km<sup>2</sup>** erforderlich und durch entsprechende regionalplanerische Ausweisungen zu sichern.

Die Festlegung von Bereichen für die Waldmehrung im Regionalplan erfolgte auf den vom Braunkohlenbergbau nicht beanspruchten Flächen sowie den Neukippenflächen der Braunkohlentagebaue durch Ausweisung als **Vorranggebiete Forstwirtschaft zur Erhöhung des Waldanteils**; auf den Altkippenflächen der Braunkohlentagebaue als **Vorranggebiete Land- und Forstwirtschaft**. Darüber hinaus regeln Ziele des Regionalplans die Art und Weise der Aufforstung in diesen Gebieten. Im Ergebnis wurden so z. B. mehr als 75 % der Gesamtlandoberfläche der Braunkohlenplangebiete regionalplanerisch mit Waldoptionen belegt. Schwerpunkt der Waldbegründung in der Region ist der Südraum Leipzig. In diesem Raum wurden durch die Ausweisung von Flächen mit Waldoptionen in einer Gesamtgröße von ca. 100 km<sup>2</sup> die regionalplanerischen Voraussetzungen für die Entwicklung eines großen, funktional zusammenhängenden Waldgebietes geschaffen.

#### 4 Umsetzung/Ergebnisse

Die Umsetzung dieser, auf die Erhöhung des Waldanteils ausgerichteten Vorrangausweisungen, in die Realität setzt eine breite Akzeptanz in der Region, insbesondere der Flächeneigentümer voraus. Um das regionalplanerische Ziel der Vergrößerung des Waldbestandes um 150 km<sup>2</sup> in Westsachsen mittelfristig zu erreichen, sind **Neuaufforstungen** in einer Größenordnung von **durchschnittlich 700 bis 1000 ha Wald pro Jahr** erforderlich. Die Realisierung von Aufforstungen in Westsachsen bleibt jedoch mit bisher durchschnittlich 183 ha pro Jahr im Zeitraum 1997 bis 2001 hinter den planerischen Aufforstungsangeboten und den politischen Aufforstungsabsichten zurück.

So hatte die Planungsregion im Zeitraum 1997 bis 2001 einen Waldflächenzugang von ca. 900 ha zu verzeichnen. Doch nur etwa 40 % der in diesem Zeitraum aufgeforsteten Fläche wurden im Rahmen der forstlichen Rekultivierung von Kippenflächen ehemaliger Braunkohlentagebaue realisiert, obwohl gerade die Bergbaufolgelandschaften den Schwerpunkt der Waldbegründung in der Region bilden sollen. Defizite bei der Realisierung von Aufforstungen bestehen auch in Bereichen außerhalb der Braunkohlenplangebiete, d. h. auf gewachsenen Böden. Diese Bereiche weisen insbesondere im Verdichteten Raum Leipzig durch ihre überwiegend sehr hohen Ertragspotenziale eine besondere Eignung für die landwirtschaftliche Nutzung auf und unterliegen darüber hinaus vielfältigen konkurrierenden Nutzungsabsichten, wie z. B. Siedlungserweiterungen, Infrastrukturmaßnahmen und Rohstoffabbau. Neben der mangelnden Aufforstungsbereitschaft von Flächeneigentümern stellen zudem die Kosten für den Grunderwerb und die Erstaufforstung einschließlich der Pflege große Hindernisse für die Aufforstung dar.

Ein wichtiges Mittel um Aufforstungen auch außerhalb der Bergbaufolgelandschaften planerisch zu unterstützen und einer Umsetzung zuzuführen ist u. a. die **Orientierung von raumbedeutsamen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zur Waldmehrung auf** die ausgewiesenen **Vorranggebiete Forstwirtschaft zur Erhöhung des Waldanteils** im Verdichteten Raum Leipzig. Im Regionalplan ist dazu ein entsprechendes Ziel verankert, das sich insbesondere an die

Träger der Bauleitplanung und der Fachplanung richtet. Danach sollen raumbedeutsame Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen unter Wahrung des funktionalen Bezugs so konzentriert werden, dass sie in Vorranggebieten für Natur und Landschaft, in Vorranggebieten Forstwirtschaft zur Erhöhung des Waldanteils, in Bereichen der Landschaft mit besonderen Nutzungserfordernissen und in Sanierungsbedürftigen Bereichen der Landschaft zur Umsetzung von Entwicklungserfordernissen beitragen.

## **5 Fazit**

Regionalplanung kann durch gezielte Ausweisung von Gebieten für die Waldmehrung im Ergebnis eines umfassenden Abwägungsprozesses zu einer Erhöhung der Akzeptanz von Aufforstungserfordernissen und damit zur Verbesserung des ökologischen Zustands von Teilräumen der Region beitragen. Sie übernimmt damit auch eine aktive Gestaltungsfunktion, indem mit regionalplanerischen Mitteln Nutzungsänderungen erheblichen Ausmaßes befördert werden. Darüber hinaus kann sie für Entwicklungsprojekte von regionaler Bedeutung – wie in Westsachsen die Entwicklung eines großen, funktional zusammenhängenden Waldgebietes im Südraum Leipzig - Planungssicherheit geben.

### **Anschrift der Verfasserin:**

Katrin Klama  
Regionale Planungsstelle beim Staatlichen Umweltfachamt Leipzig  
Bautzener Str. 67  
D-04347 Leipzig

Email: [Katrin.Klama@stufal.smul.sachsen.de](mailto:Katrin.Klama@stufal.smul.sachsen.de)





## **Konfliktminimierung durch landschaftsplanerische Maßnahmen**

*von Prof. Dr. Hartmut Kenneweg, TU Berlin, Institut für Landschafts- und Umweltplanung*

Nach einigen Begriffserklärungen aus der Sicht der unterschiedlichen Fachdisziplinen Forstwirtschaft und Landschaftsplanung sowie nach einigen Hinweisen auf mögliche Probleme bei der Inventur und der Flächenüberwachung von Wald, insbesondere von neuem Wald („Erstaufforstung“), wird auf die Beurteilungskriterien der Landschaftsplanung für Flächen näher eingegangen. Dabei wird der Funktionenansatz der Landschaftsplanung zugrunde gelegt.

Anhand von unterschiedlichen Gegebenheiten und Wertigkeiten sowohl ganzer Naturräume (z. B. Höhenlage, Reliefenergie, vorherrschendes Grundgestein, Artenvorkommen usw.) als auch einzelner Flächen (z. B. Hangrichtung, Hangneigung, Grundwasserflurabstand, Bodenart usw.) in der realen Landschaft soll dargelegt werden, daß die einzelnen Landschaftsfunktionen in Abhängigkeit von diesen Bedingungen auch in unterschiedlicher Weise in eine Beurteilung eingehen, so daß sich variierende Gesamturteile ergeben; eine pauschale oder schematische Beurteilung von Aufforstungsmaßnahmen erscheint wegen der meist zu beachtenden komplexen Randbedingungen schwer möglich, wohl aber eine rationale Herleitung von Empfehlungen.

Abschließend sollen planerische Beweggründe „pro“ und „contra“, aber auch „uneinheitlich“ anhand von einigen Fallbeispielen dargelegt werden. Je länger die Landschaftsplanung ihre anfänglichen Probleme und Unsicherheiten als neue und zunächst wenig erprobte Planungsdisziplin hinter sich gelassen hat, umso stärker finden ihre Argumente und Vorschläge für Maßnahmen und Erfordernisse auch Eingang in andere Fachplanungen und die räumliche Gesamtplanung sowie Bauleitplanung. Daß Landschaftsplanung tatsächlich konfliktmindernd wirksam ist, wurde in verschiedenen Untersuchungen nachgewiesen, wenn auch nicht explizit für Erstaufforstungen.

### **Anschrift des Verfassers:**

Prof. Dr. Hartmut Kenneweg  
Technische Universität Berlin  
Franklinstr. 28/29  
D-10587 Berlin

Email: [Kenneweg@ile.tu-berlin.de](mailto:Kenneweg@ile.tu-berlin.de)



## Konfliktminimierung durch Gestaltung der Förderung

*von Dr. Richard Lammel,*

*Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*

Konfliktforschung befasst sich heute neben Problemen im zwischenmenschlichen und – staatlichen Bereich vor allem mit Konflikten im Umweltbereich.

Umweltrelevante Maßnahmen lassen sich heute nicht mehr allein mit den klassischen Mitteln der Staatsgewalt durchsetzen.

Die regulative Politik ist in eine Krise geraten, nicht zuletzt deshalb, weil sich Meinungsminoritäten in der "Mehrheitsdemokratie" nicht wiederfinden.

Zunehmend wird deshalb vom Staate die Rolle als konsensorientierter Verhandlungspartner erwartet.

In der Forstpolitik schlägt sich dies in Erscheinungen wie dem Waldgipfel, dem nationalen Waldprogramm oder regionalen Ereignissen wie der Initiative Bürgerwald nieder.

Vor diesem Hintergrund muss sich die staatliche Förderung forstlicher Maßnahmen wie der Förderung der Erstaufforstung verstärkt mit Konflikten und Konfliktlösungsmöglichkeiten auseinandersetzen.

Die Erstaufforstung bietet eine Fülle von Konfliktmöglichkeiten - auf betrieblicher Ebene (Ertrag, Beleihungsfähigkeit, Alternativen, arbeitswirtschaftliche Konsequenzen "was kommt da auf mich zu?") beim Genehmigungsverfahren (unterschiedliche Stellungnahmen der Fachbehörden, Interessen der Nachbarn, Einfluss außerparlamentarischer Gruppen- Regungen bei größeren Vorhaben)

Diesem Konfliktpotential auf unterschiedlichen Ebenen kann durch eine Differenzierung der Förderung entgegengewirkt werden:

- bessere Honorierung (= höhere Förderung) gesellschaftlich akzeptierter und gewünschter Erstaufforstung- und Waldaufbauformen
- BMVEL folgt dieser Strategie: gestaffelte Förderung nach Baumarten
- Weiterentwicklung der Forstförderung durch neuen Fördergrundsatz "Verbesserung der ökologischen Stabilität der Wälder".

Idealerweise werden "win-win-Situationen" erreicht: der Waldbesitzer gewinnt wirtschaftlichen Spielraum für Handlungsweisen, die gesellschaftlichen Bedürfnissen entgegenkommen.

Durch regional stärker differenzierte Förderungsangebote könnte raumplanerischen Anliegen (Erhöhung des Waldanteil in unterbewaldeten Gegenden, Freihalten bestimmter Standorte von Wald) künftig noch besser Rechnung getragen werden; dies lässt sich auf der Basis von Gebietskulissen realisieren.

Die Einbeziehung der Öffentlichkeit bei derartigen Planungen sollte nicht als Hindernis, sondern als Chance für "public-private-sector- partnership" verstanden werden.

**Anschrift des Verfassers:**

Dr. Richard Lammel  
Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft  
Rochusstraße 1  
D-53123 Bonn  
Email: richard.lammel@bmvvel.bund.de

## Zusammenfassung

*von Prof. Dr. Carsten Thoroë, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft*

In dem Workshop „Erstaufforstung in Deutschland“ wurde ein breites Spektrum an Problemen angesprochen und diskutiert. Dabei ging es vorrangig um forstwirtschaftliche und naturschutzfachliche Aspekte; landwirtschaftliche Aspekte, die für eine umfassende Problemanalyse eine wichtige Rolle spielen, wurden weitgehend ausgeblendet.

Hätte man diese einbeziehen wollen, so hätte man erheblich mehr Zeit für den Workshop veranschlagen müssen und auch den Teilnehmerkreis beträchtlich erweitern müssen.

Im folgenden soll versucht werden, die wichtigsten Ergebnisse des Workshops kurz zusammenzufassen:

Mit der Einbindung der EU-kofinanzierten Erstaufforstungsförderung in regionale Entwicklungspläne haben sich neue Rahmenbedingungen für Erstaufforstungsförderung ergeben. Diese betreffen vor allem:

- Zielsetzung
  - Kohärenz zu anderen Fördermaßnahmen
  - (z. B. Agrarumweltmaßnahmen)
  - regionale Differenzierung / Solidaritätsprinzip
  - erhöhte Aufforderung an Evaluierung
1. Die EU-Vorgaben sind aber z. Teil noch wenig präzise, z. B. die geforderte Ausrichtung auf umweltpolitische Ziele.
  2. Die Bundesländer haben die veränderten Rahmenbedingungen bisher nur in sehr beschränktem Umfang in veränderte Erstaufforstungsstrategien umgesetzt. Sie folgen noch weitgehend der bisher verfolgten alten Linie.
  3. Die Bundesländer nutzen die in der EU-Verordnung und in der GAK vorgesehenen Gestaltungsmöglichkeiten, so dass es von Bundesland zu Bundesland zu erheblichen Unterschieden in der Erstaufforstungsförderung kommt, weniger aber zu einer regionalen Differenzierung innerhalb der Bundesländer.
  4. Konflikte zwischen Erstaufforstung und anderen Arten der Flächennutzung werden bisher vorwiegend über die Genehmigungsverfahren ausgetragen und nicht durch die Ausgestaltung des im Förderinstrumentariums angegangen (Versagen der Genehmigung, Auflagen).
  5. Insgesamt gesehen hat die Erstaufforstungsförderung keinen „run“ in die Erstaufforstung ausgelöst. Hochgesteckte Erwartungen Anfang der 90er Jahre haben sich nicht erfüllt.
  6. Eine starke Ausdifferenzierung der Förderprogramme bringt einen erheblichen Administrations- und Kontrollaufwand mit sich und ein hohes Maß an Unsicherheit für den Antragsteller.

7. Der Übergang von sektoralen zum regionalen Förderansatz verlangt neue konzeptionelle Ansätze. Diese betreffen vor allem eine Differenzierung der Gebietskulisse und erfordern eine Stärkung der Mitwirkungs- und Entscheidungskompetenz auf der regionalen Ebene. Dies wirft aber auch erheblicher Verfahrens- und Kontrollprobleme auf.
8. Potentiale zur Lösung von Nutzungskonflikten liegen in der Einbindung in landschaftsplanerische Ansätze.
9. Man muss außerdem weg von aufwendigen Einzelfallprüfungen und hin zu planerischen Leitvorgaben, die den Entscheidungsspielraum der Bewilligungsstellen einengen.

Aber Erstaufforstung ist nicht in erster Linie eine planerische Entscheidung. Der Bodeneigentümer ist der Entscheider. Auf seine Entscheidung ist die Förderung auszurichten. Die Erstaufforstungsförderung steht in Konkurrenz zu den agrarpolitischen Fördermaßnahmen (Kohärenz).

10. Die Kohärenz der Prämiensysteme muss zielkonform gestaltet werden. Dies gilt nicht nur für Agrarumweltprogramme und Erstaufforstungsförderung, sondern die gesamten flächennutzungswirksame Agrarförderung ist einzubeziehen (Preisausgleichszahlungen, Entkoppelung von der Produktion bei allen Flächenprämien).
11. Die Differenzierung der Flächenprämie in große Prämie (der Haupterwerbslandwirte) und kleine Prämie erscheint für die Erstaufforstung nicht zielgruppenadäquat. Zielgruppe für die Erstaufforstung sollte der nicht (mehr) selbst wirtschaften Wollende Grundeigentümer sein und nicht der praktizierende Landwirt.

Wenn man eine verstärkte Erstaufforstung will, dann muss die Förderung neu adjustiert werden. Die Rahmenbedingungen hierfür sind günstig:

EU-Agrarförderung steht vor dem Umbruch. Flächenbezogene Preisausgleichszahlungen werden auf neue Basis gestellt.

Aber: Diese Anpassung der Förderung ergibt sich nicht von allein; sie muss aktiv betrieben werden.

**Anschrift des Verfassers:**

Prof. Dr. Carsten Thoro  
Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft  
Leuschnerstr. 91  
D-21031 Hamburg  
Email: [oekonomie@holz.uni-hamburg.de](mailto:oekonomie@holz.uni-hamburg.de)