

125
Naturschutz versus Forstwirtschaft?

Vorschläge zur Umsetzung der „Guten fachlichen Praxis“

Von Peter Elsasser, Hamburg

Mit dem Ziel, Nachhaltigkeit und Naturnähe der Waldbewirtschaftung zu stärken, haben die Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag vom Oktober 2002 eine Novellierung des Bundeswaldgesetzes angekündigt. Die Vorbereitungen dazu sind derzeit im Gange. Im Vorfeld der Novellierung werden verschiedenartige Naturschutzziele diskutiert, die u.a. über den Begriff der „Guten fachlichen Praxis“ (GfP) transportiert werden. Inhaltlich dürften die meisten dieser Ziele sowohl in der Bevölkerung als auch in der Forstwirtschaft breiten Rückhalt genießen. Mit Blick auf die schon derzeit äußerst schwierige Ertragslage der Forstwirtschaft stehen viele forstliche Interessenvertreter der Umsetzung solcher Ziele allerdings sehr reserviert gegenüber, da sie hierdurch weitere wirtschaftliche Einbußen befürchten. Nach den folgenden Vorschlägen ist sowohl Naturschutz- als auch Waldbesitzeranliegen besser gedient, wenn (ordnungsrechtliche) Naturschutzvorschriften weitgehend durch alternative Politikinstrumente ersetzt werden.

Ein Kriterienkatalog zur „Guten fachlichen Praxis“ ...

Zur inhaltlichen Konkretisierung der „Guten fachlichen Praxis“ haben WINKEL & VOLZ [5] einen 17 Punkte umfassenden Kriterienkatalog vorgelegt. Die Autoren beschränken sich aber nicht auf eine inhaltliche Konkretisierung von Naturschutzziele, sondern schlagen gleichzeitig vor, mit welchem Instrument sie umzusetzen seien: nämlich generell ordnungsrechtlich, als gesetzliche Mindestansprüche an die Forstwirtschaft. Dieses Umsetzungsinstrument bürge für Forstbetriebe kaum abschätzbare, potenziell aber erhebliche finanzielle Risiken, bis hin zur faktischen Enteignung; es gefährde außerdem sowohl die Bemühungen um eine Zertifizierung naturverträglicher Waldwirtschaft als auch das existierende System forstlicher Förderung [4].

Entsprechend entschieden ist der Widerstand der forstlichen Interessenverbände [1]. Es steht damit zu befürchten, dass das inhaltliche Anliegen unter die Räder einer Auseinandersetzung gerät, die primär um eines ungeeigneten Umsetzungsvorschlags willen geführt wird – einer Auseinandersetzung, die zudem einen Rückfall hinter die partizipativ erarbeiteten Positionen des „1. Deutschen Waldgipfels“ und des Nationalen Waldprogramms (NWP) bedeuten würde.

Dr. P. Elsasser ist Mitarbeiter des Instituts für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft.

Im Folgenden werden daher alternative Umsetzungsvorschläge für die einzelnen „Kriterien“ bzw. Ziele dargelegt. Diese Vorschläge greifen gleichzeitig zwei Vorgaben des Nationalen Waldprogramms [2] auf:

- Stärkung von Naturschutzbelangen im Wald (NWP, Kap. 4.2) sowie
- vorrangiger Einsatz freiwilliger und prozessorientierter Steuerungsinstrumente vor ordnungsrechtlichen Eingriffen, wo immer dieser möglich ist (NWP, Kap. 4.3, S.45).

... im Licht des Nationalen Waldprogramms

Das Nationale Waldprogramm sieht in seinen Leitaussagen zur „Forstpolitischen Instrumentenwahl“ (Kap. 4.3) im Konsens zwischen allen beteiligten Gruppen vor, ordnungsrechtliche Vorgaben auf einen zuverlässigen Rahmen gesetzlicher Mindestnormen zu beschränken. Als einziges Beispiel hierfür wird das Walderhaltungsgebot genannt (NWP, S. 46). Darüber hinausgehende gesellschaftliche Anforderungen sollen nach Möglichkeit u.a. mit den Mitteln der freiwilligen Kooperation und der forstlichen Förderung gesichert werden. Zur Gestaltung des Fördersystems wird im Nationalen Waldprogramm ein dreistufiger Vorschlag unterbreitet:

- Leistungen, die lediglich die Existenz von Wald voraussetzen, sollen über (regional differenzierte) Flächenprämien gefördert werden (Stufe 1).
- Ist darüber hinaus eine bestimmte Art der Waldbewirtschaftung notwendig, soll eine zusätzliche Förderung bei Vorliegen ent-

sprechender Gesamtbetriebskonzepte gewährt werden (Stufe 2).

- Weiter darüber hinausgehende Leistungen wären über einzelvertragliche Regelungen sicherzustellen (Stufe 3; NWP, S.48).
- Ergänzend hierzu ist der Abbau von Fehlansätzen durch das derzeitige Fördersystem zu nennen.

Für den im Nationalen Waldprogramm genannten prinzipiellen Vorrang von Kooperations- und Förderinstrumenten gibt es einige Gründe, die auch aus Naturschutzsicht wesentlich sind. Hierunter sind drei grundsätzliche Probleme ordnungsrechtlicher Vorschriften zu nennen, denen für die folgenden Umsetzungsvorschläge ein besonderes Gewicht zukommt:

- **Das Anreizproblem:** Ordnungsrechtliche Vorschriften bieten im Gegensatz zu anderen Instrumenten keine Anreize für die Waldbesitzer, sich Naturschutzziele zum Anliegen zu machen. Sofern diese Vorschriften zudem mit den Eigeninteressen der Waldbesitzer kollidieren, begünstigt dies die Tendenz, entsprechende Vorschriften zu unterlaufen.
- **Das Kontrollproblem:** Die Umsetzung ordnungsrechtlicher Vorschriften setzt daher umfassende Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten voraus. Angesichts des Umfangs und der oft verstreuten Lage der Waldflächen in Deutschland sind intensive Kontrollen einer Vielzahl von Vorschriften kaum zu bewerkstelligen.
- **Das Verwässerungsproblem:** Ordnungsrechtliche Vorschriften können die Vielfalt standörtlicher und wirtschaftlicher Voraussetzungen nur sehr begrenzt berücksichtigen; die aus ihnen folgenden möglichen wirtschaftlichen Einbußen für die Waldbesitzer sind daher höchst unterschiedlich. Da dies bei ihrer Spezifizierung beachtet werden muss, ist das durch Vorschriften erzielbare Naturschutzniveau tendenziell niedriger als bei flexibleren Instrumenten.

Alternative Vorschläge zur Umsetzung der „GfP“

Vor dem Hintergrund dieser Probleme lassen sich die 17 Kriterien der „Guten fachlichen Praxis“ nach [5] (bzw. die dahinter stehenden Naturschutzziele) wie folgt in den vom Nationalen Waldprogramm vorgezeichneten Rahmen einordnen:

1. Sicherung bestimmter Naturschutzziele über Einzelverträge („GfP-Kriterien“ K7, 8, 9)

Denkbar ungeeignet für die ordnungsrechtliche Steuerung sind alle solchen Naturschutzleistungen des Waldes, deren