

Arbeitskreis: Waldbewirtschaftung in FFH-Gebieten

Erfahrungen, Folgerungen und Forderungen der forstlichen Praxis

Im Arbeitskreis III wurden die zentralen Ergebnisse aus dem Verbundprojekt „FFH-Impact“ zur Umsetzung der FFH-Richtlinie im Wald, zu den naturalen und ökonomischen Auswirkungen auf Forstbetriebe sowie zur eigentumsrechtlichen Einordnung von FFH-Maßnahmenplanungen vorgestellt. Ausgehend von einer Bestandsaufnahme aus Sicht der Waldeigentümer wurden Forderungen für den weiteren FFH-Umsetzungsprozess formuliert. Grundsätzlich ist die Umsetzung der FFH-Richtlinie noch laufend und in den Ländern unterschiedlich geregelt. Für die Waldeigentümer ergeben sich hieraus Unsicherheiten hinsichtlich der Umsetzung und Verbindlichkeit der formulierten FFH-Maßnahmenplanungen und deren finanziellen Ausgleichs.

Umsetzungsstand der FFH-Richtlinie

Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG, FFH-Richtlinie) verwirklicht zusammen mit der Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) das europaweite Schutzgebietsnetz Natura 2000. Ziel der FFH-Richtlinie ist der Erhalt und die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der natürlichen Lebensräume und wild lebender Tier- und Pflanzenarten. Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, zum Schutz der Lebensräume und Arten FFH-Gebiete auszuweisen. Mit 1,8 Mio ha bzw. 17 % der deutschen Waldfläche ist die Gebietsausweisung abgeschlossen. Hiervon sind 0,8 Mio ha Waldlebensraumtypen als Schutzobjekte ausgewiesen. Überwiegend handelt es sich um Buchenwälder, welche

als Wirtschaftswald bisher keinem besonderen Schutzstatus des Naturschutzrechtes unterlagen. Die verbleibenden Waldflächen in FFH-Gebieten sollen dem Erhalt anderer Lebensraumtypen, Tier- und Pflanzenarten sowie als Füll- und Pufferflächen dienen [1]. An der FFH-Waldfläche haben der deutsche Kommunal- und Privatwald Anteile von 21 bzw. 28 % [2].

Die FFH-Richtlinie ist in deutsches Recht umgesetzt (z.B. Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) §§ 32 bis 38). Die Länder haben unterschiedliche Ansätze zur Sicherstellung der FFH-Gebiete und zur Maßnahmenplanung gewählt. Teilweise wurden die FFH-Gebiete gemäß BNatSchG § 32 Abs. 2, 3 nachträglich durch die Ausweisung als Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiete ordnungsrechtlich „gesichert“. Eine



DIE WALDMACHER

Moderator: Dr. BJÖRN SEINTSCH, VTI;
Co-Moderator: JENS FICKENDEY-ENGELS,
 WBV Schleswig-Holstein;
Schriftführer: Dr. EHLERT NATZKE,
 WBV Sachsen-Anhalt

Unterschutzstellung kann unterbleiben, wenn durch geeignete rechtliche, administrative und/oder vertragliche Maßnahmen die Schutzziele sichergestellt werden. Für die Umsetzung und Konkretisierung der in der FFH-Richtlinie geforderten Maßnahmen können die Bundesländer gebietspezifische Managementpläne¹⁾ aufstellen. In den Managementplänen werden die Schutzziele durch naturschutzfachliche Maßnahmen konkretisiert (z.B. Erhalt von Alt- und Biotopbäumen). Das Verschlechterungsverbot des BNatSchG hat eine „Auffangfunktion“ und soll bei unzulänglichen ordnungsbehördlichen FFH-Maßnahmen gewährleisten, dass rechtswidrige Veränderungen oder Störungen unterbleiben. Die FFH-Managementpläne haben keine direkte Rechtsverbindlichkeit für Privatwaldbesitzer, sondern sind lediglich Grundlage für das behördliche Handeln. Es ist aber zu erwarten, dass die Privatwaldbesitzer über das behördliche Handeln (z.B. Verordnungen) dann doch mit den Planungen der FFH-Managementpläne konfrontiert werden [1, 3].

¹⁾ In einigen Bundesländern werden diese auch als Pflege- und Entwicklungspläne, Maßnahmenpläne oder Sofortmaßnahmenkonzepte bezeichnet.

Aufgabenstellung

Im Oktober 2012 wurden die Ergebnisse des Verbundforschungsprojektes „Auswirkungen von naturschutzfachlichen Anforderungen auf die Forst- und Holzwirtschaft“ vorgestellt (siehe AFZ-DerWald Nr. 20/2012). Ziel des Forschungsprojektes war es, die naturalen, ökonomischen und rechtlichen Auswirkungen der FFH-Richtlinie auf die Forst- und Holzwirtschaft zu ermitteln und damit Informationen für eine effiziente Umsetzung der FFH-Richtlinie für alle beteiligten Akteure bereitzustellen. Die Umsetzung der Vorgaben für die FFH-Gebiete erfolgt in den einzelnen Bundesländern völlig unterschiedlich, auch die Entschädigungspraxis stützt sich auf völlig unterschiedliche Ansätze und bildet in keiner Weise die tatsächlichen Einschränkungen ab. Das Ordnungsrecht ist jedoch keine Lösung zur Zielerreichung. Auf EU-Ebene hat die Kommission einen Leitfaden für Wälder und Natura 2000 erstellt. Ein Scoping Dokument wurde Mitte 2012 veröffentlicht. Eine Liste zeigt auf, welche Maßnahmen für die Bewirtschaftung von Natura 2000 erforderlich sind. Deren Anwendung obliegt entsprechend der verschiedenen Habitattypen und Arten den Mitgliedsstaaten. Nur mit verpflichtenden Entschädigungen von Bewirtschaftungseinschränkungen wird die Umsetzung von Natura 2000 zielführend und effizient sein.

Von Bedeutung für die Maßnahmenplanungen sind die zugrunde liegenden FFH-Bewertungsverfahren des Erhaltungszustands. Für die Waldlebensraumtypen bestehen Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Forst („Forstchefkonferenz“, FCK) und der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA). Diese Bewertungsempfehlungen wurden von den Ländern unterschiedlich aufgegriffen. Die länderspezifischen Schwellenwerte für die Erhaltungsstufen (z.B. Totholzvorrat) weichen teilweise deutlich voneinander ab. Dies lässt unterschiedliche Betroffenheiten von Forstbetrieben durch FFH-Maßnahmen erwarten. Überwiegend dürfte es sich bei den Schwellenwerten um normative Festlegungen handeln. Der Umsetzungsstand der FFH-Maßnahmenplanungen in den Ländern sowie die formale Ausgestaltung der FFH-Managementpläne sind unterschiedlich [1].

Im Rahmen des Verbundprojektes „FFH-Impact“ wurden erstmalig die langfristigen Auswirkungen von Maßnahmenplanungen auf den Holzeinschlag und den waldbaulichen Deckungsbeitrag bewertet. Der waldbauliche Deckungsbeitrag entspricht hierbei dem holzerntekostenfreien Erlös zuzüglich der Bestandsbegründungs- und Läuterungskosten. Als einschränkende Maßnahmen bei der Waldbewirtschaftung von FFH-Buchenlebensräumen wurden von Fallbeispielsbetrieben die dauerhafte Ausweisung von Habitat- und Biotopbäumen, der Erhalt eines ausreichenden Altholzanteils (Umtriebszeit) sowie die Sicherstellung der lebensraumtypischen Baumartenanteile (Baumartenwahl) angegeben. Ebenso wurde ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand für die Waldbewirtschaftung in FFH-Gebieten ermittelt.

Über einen 200-jährigen Betrachtungszeitraum reduzierte sich durch diese Maßnahmen der jährliche mittlere Einschlag in einer Größenordnung zwischen 0,4 bis 0,7 Efm/ha und der waldbauliche Deckungsbeitrag zwischen 29 und 40 €/ha pro Jahr. Zwischen den einzelnen Fallbeispielsbetrieben und Betrachtungsperioden weichen diese langfristigen Mittelwerte jedoch deutlich ab. Hervorzuheben ist, dass die Deckungsbeitragsverluste nur den forstbetrieblichen Minderertrag und Mehraufwand bewerten und nicht als angemessene Kompensationshöhe verstanden werden können.

Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde weiterhin eine Verkehrswertminderung von Waldgrundstücken in FFH-Gebieten berechnet. Nur in einem Teil der Bundesländer bestehen bisher FFH-spezifische Ausgleichsmöglichkeiten [1, 4].

Ergänzend wurde eine eigentumsrechtliche Bewertung im „FFH-Impact“-Forschungsprojekt durchgeführt. Nach den dortigen gutachterlichen Feststellungen ist gegen die FFH-Gebietsausweisung kein eigentumsrechtlicher Schutz eröffnet. Die analysierten FFH-Maßnahmenplanungen tasten demnach den Wesensgehalt des Waldeigentums nicht unverhältnismäßig an (d.h. kein Enteignungstatbestand), es besteht aber i.d.R. ein Anspruch auf finanziellen Ausgleich [3].

Bestandaufnahme aus Sicht der Waldeigentümer

Mit den Forschungsergebnissen liegen im laufenden FFH-Umsetzungsprozess erstmalig belastbare Informationen zu den naturalen und insbesondere den ökonomischen Auswirkungen der FFH-Maßnahmenplanungen vor. Forstbetriebe in FFH-Gebieten müssen sich demnach auf Mindererträge und Mehraufwendungen durch die Umsetzung von FFH-Maßnahmen einstellen. Vor allem die weitere behördliche Umsetzung der FFH-Maßnahmenplanungen auf betrieblicher Ebene unterliegt Unsicherheiten.

Aus Sicht der privaten und kommunalen Waldeigentümer werden FFH-Managementpläne immer wieder als nicht praxisgerecht und zu umfangreich erachtet. Im Zuge der naturschutzfachlichen Planungen sind die Auswirkungen auf Forstbetriebe bisher unzureichend berücksichtigt. Unzulänglich sind ebenso die Planungen in den praktischen Betriebsvollzug integriert wie auch der finanzielle Ausgleich geregelt. Als problematisch wird erachtet, dass durch die FFH-Maßnahmenplanungen die Handlungsfreiheit der Waldbewirtschaftler angesichts hoher Unsicherheiten zu den zukünftigen standörtlichen Rahmenbedingungen (z.B. Baumartenwahl zur Anpassung an den Klimawandel) und gesellschaftlichen Ansprüchen (z.B. Energiewende) eingeschränkt wird. Die Bewirtschaftungsrisiken, die sich aus den heutigen Forderungen nach Biodiversitätsschutz ergeben, liegen demnach beim Waldeigentümer.

Akzeptanzprobleme bestehen bei der FFH-Umsetzung, da sich die Möglichkeiten zur Einflussnahme der Waldeigentümer bei der FFH-Gebietsausweisung und den FFH-Maßnahmenplanungen als völlig unzureichend erwiesen haben. Ebenso wurden in einigen Bundesländern Zusagen der Politik und Verwaltungen zur Umsetzung der FFH-Richtlinie nicht eingehalten. Beispielsweise wurde eine Abstimmung während der FFH-Maßnahmenplanungen mit jedem Waldbesitzer in Aussicht gestellt, welche

nicht realisiert wurde. Weiterhin zeichnet sich aus Sicht der Waldeigentümer ab, dass die FFH-Richtlinienumsetzung als Vorwand für weitere Naturschutzforderungen dient. In diesem Zusammenhang sind vor allem die in den FFH-Managementplänen formulierten Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen zu nennen. Gerade bei den Entwicklungsmaßnahmen bleibt unklar, ob diese künftig als wünschenswerte, fakultative Maßnahmen zur Verbesserung des Erhaltungszustandes ausgelegt oder verbindliche Verbesserungsgebote für Waldeigentümer darstellen werden.

Forderungen der Waldeigentümer

Für die weitere Umsetzung der FFH-Richtlinie leiten sich für die Waldeigentümer deshalb nachfolgende Forderungen ab:

- Politischen Aussagen und behördliche Entscheidungen im FFH-Umsetzungsprozess müssen eindeutig und verlässlich sein.
- Bei der Erarbeitung von FFH-Maßnahmenplanungen sind die betroffenen Waldbesitzer von Anfang an inhaltlich zu beteiligen. Die Planungen sind ergebnisoffen durchzuführen.
- Bei FFH-Maßnahmenplanungen muss forstlicher Sachverstand einbezogen werden.
- FFH-Managementpläne und Rechtsakte sollen übersichtlich, prägnant und verständlich sein.
- Einvernehmliche Lösungen sind ordnungsbehördlichen Maßnahmen vorzuziehen. Das BNatSchG lässt Alternativen zur ordnungsrechtlichen Unterschutzstellung zu.
- Wirtschaftliche Einbußen des Waldeigentümers durch die Umsetzung von FFH-Maßnahmen sind vollständig auszugleichen. Entschädigungsregelungen sollen im Einvernehmen mit den Waldbesitzern getroffen werden.
- FFH-Managementpläne und Unterschutzstellungsakte müssen Entschädigungsansprüche dem Grund und der Höhe nach regeln.
- Statische Ansätze bei den FFH-Maßnahmenplanungen (z.B. eingeschränkte Baumartenwahl) werden zukünftigen Herausforderungen (z.B. Klimaänderung oder Energiewende) nicht gerecht und sind anzupassen.

Björn Seintsch,

Jens Fickendey-Engels, Ehlert Natzke

Literaturhinweise:

- [1] ROSENKRANZ, L. et al. (2012): FFH-Impact: Teil 1: Umsetzung der FFH-Richtlinie im Wald in den Bundesländern. vTI, Arbeitsbericht 2012/04, Hamburg. [2] SIPPPEL, A. (2007): Forstliche Nutzung in FFH-Gebieten. FVA, Freiburg. [3] PASCHKE, M. et al. (2012): FFH-Impact: Teil 3: Eigentumsrechtliche Bewertungen der Auswirkungen der FFH-Richtlinie (92/43/EWG) auf private Forstbetriebe. vTI, Arbeitsbericht 2012/06, Hamburg. [4] SEINTSCH, B. et al. (2012): FFH-Impact: Teil 2: Auswirkungen von FFH-Maßnahmenplanungen auf Forstbetriebe. vTI, Arbeitsbericht 2012/05, Hamburg.