



*Geschäftsstelle: Lohmühlenstr. 9, 56422 Wirges
Tel.: 02602-81703, Fax: 02602-70087*

Rechtliche und fachliche Aspekte des Erhalts schützenswerter Wälder

von

**Dr. Kristina Balleis, Alfons Bieling, Natalie Hufnagl, Andreas
Kleinschmit von Lengefeld, Anne Riethmüller, Stefan
Röhrscheid, Dr. Michael Suda, Michael Timinger, Stefan
Wagner, Stefanie Wiegmann**

Augsburg 1995

*Schriftenreihe des Fachverband Forst e.V. - Band 2
Abteilung Recht*

Inhalt

Abkürzungen	2
A. Vorbemerkung	3
B. Bestandsaufnahme	4
C. Rechtliche Analyse	6
I. Formelle Rechtmäßigkeit	6
1. Zuständigkeit	6
2. Verfahren	7
3. Form	7
II. Materielle Rechtmäßigkeit	7
1. Baurechtliche Aspekte	7
2. Aspekte der Raumordnung und Landesplanung	9
3. Waldrechtliche Aspekte	11
4. Naturschutzrechtliche Aspekte	12
5. Ordnungsgemäße Abwägung	15
III. Ergebnis	17
D. Implementation	18
I. Die Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände	18
1. Rechtsgrundlagen	18
2. Historischer Hintergrund	18
3. Sinn und Zweck der Verbandsbeteiligung	19
4. Schwierigkeiten der Verbände, ihre Aufgabe wahrzunehmen	19
5. Verbesserungstendenzen in der Gesetzgebung	20
6. Fazit und Ausblick	20
II. Das Vertreten von Interessenpositionen	21
1. Aufbau einer Stellungnahme	21
2. Argumentationsplan	22
3. Beispiel für ein naturschutzfachliches Argument	24
4. Fazit	27
III. Die forstliche Planung als Instrument der Walderhaltung	27
IV. Politikwissenschaftliche Aspekte	29
1. Einführung	29
2. Akteure im politischen Prozeß	30
3. Konfliktanalyse	31
E. Diskussion	32
I. Zur Verbandsbeteiligung	32
II. Zum konkreten Vorgehen im Beispielfall	32
III. Einzelfragen	33
IV. Fazit	34

Abkürzungen

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
BauGB	Baugesetzbuch
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayWaldG	Bayerisches Waldgesetz
BN	Bund Naturschutz Bayern
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BWaldG	Bundeswaldgesetz
BV	Bayerische Verfassung
gem.	gemäß
GG´	Grundgesetz
h.M.	herrschende Meinung
i.d.R.	in der Regel
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
LBV	Landesbund für Vogelschutz Bayern
LKrO	Bayerische Landkreisordnung
LplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
LStVG	Landesstraß- und Verordnungsgesetz
NABU	Naturschutzbund Deutschland
RNG	Reichsnaturschutzgesetz
ROG	Bundesraumordnungsgesetz
Rspr.	Rechtsprechung
SDW	Schutzgemeinschaft Deutscher Wald
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

A. Vorbemerkung

Die Fachabteilung Recht im Fachverband Forst e.V. hat sich im Dezember 1994 konstituiert. Zielsetzung und Arbeitsschwerpunkte der Fachabteilung Recht sind Aspekte der juristischen Weiter- und Fortbildung von Forstleuten und Angehörigen verwandter, insbesondere naturwissenschaftlicher Disziplinen sowie des überfachlichen Meinungs- und Gedankenaustauschs zwischen den Forst-, Natur- und Rechtswissenschaften. Um diese Ziele erreichen zu können, werden in unregelmäßiger Folge tatsächliche oder theoretisch konstruierte Rechtsfälle diskutiert und dokumentiert, möglichst mit praktischem Bezug und gegebenenfalls unter Einbeziehung der unmittelbar Beteiligten. Ein wesentliches Ziel ist hierbei das Erlernen juristischer Argumentation und Methodik. Daneben sollen auch weitere fachliche Aspekte, etwa der ökonomischen oder naturschutzfachlichen Bewertung von Wäldern, miteinbezogen werden.

Eine erste Veranstaltung wurde im Frühjahr 1995 zum Thema "Rechtliche und fachliche Aspekte des Erhalts schützenswerter Wälder" durchgeführt. Im Mittelpunkt der Veranstaltung stand eine wald- und naturschutzgesetzlich besonders geschützte Fläche, die für die Ausweisung eines Gewerbegebiets vorgesehen ist. An dieses Fallbeispiel knüpfen sich eine Fülle interessanter rechtlicher Fragen, außerdem zahlreiche forst- und naturschutzfachliche sowie politikwissenschaftliche Aspekte. Für die Teilnahme am Seminar konnten Vertreter der unmittelbar beteiligten Fachbehörden und Verbände gewonnen werden, so daß dem von den Mitgliedern der Fachabteilung Recht formulierten Anspruch, Rechtstheorie mit praktischen Bezügen zu verbinden, und dieses möglichst vor Ort, voll entsprochen werden konnte.

Die Ergebnisse dieser Veranstaltung werden in dem hier vorgelegten Bericht dokumentiert. Zur besseren Übersichtlichkeit wird auf einen getrennten Abdruck der einzelnen Beiträge verzichtet; statt dessen orientiert sich die Darstellung an einer durchgängigen inhaltlichen Gliederung, die den Einzelfall systematisch aufbereitet und das Verständnis für die Gesamtproblematik erleichtern soll. Aus Gründen des Datenschutzes wurden sämtliche Sachverhaltsdaten anonymisiert. Allen, die am Zustandekommen des Seminars und der schriftlichen Dokumentation mitgewirkt haben, sei an dieser Stelle ein besonderer Dank ausgesprochen.

Die vorliegende Dokumentation stellt den ersten Band von Schriften aus der Fachabteilung Recht dar, die in lockerer Folge wald- und forstwirtschaftlich relevante Fragen des Umweltrechts aufbereiten und dokumentieren sollen. Die Mitglieder der Fachabteilung Recht im Fachverband Forst e.V. möchten hiermit zum interdisziplinären Austausch beitragen und weiter anregen. Interessierte aus dem Bereich der Forst-, Natur- und Rechtswissenschaften seien daher herzlich dazu aufgefordert, hieran ebenso wie am weiteren Auf- und Ausbau der Fachabteilung Recht teilzunehmen und mitzuwirken.

B. Bestandsaufnahme

Bei dem betroffenen Wald handelt es sich um einen 60 - 85 Jahre alten Laubholzbestand mit einzelnen Nadelbäumen. An Laubbäumen kommen vor: Buche, Eiche, Esche, Hainbuche, Spitzahorn, Bergahorn, Kirsche, Linde. An Nadelbäumen finden sich Fichte und Kiefer. Einzelne sehr alte Buchen und Eichen (über 200 Jahre, vermutlich ehemalige Mittelwaldbäume) erzeugen mit ihren bemoosten Stämmen, Höhlen und abgestorbenen Ästen einen stimmungsvollen Eindruck. Unter dem Schirm der Altbäume befindet sich eine zwei- bis dreijährige dichte Verjüngung überwiegend aus Eschen, Ahorn und Buchen, die in der Regel durch Lichtmangel wieder abstirbt. Nur in größeren Bestandeslücken (Wind-wurflöcher) bekommt die Verjüngung genügend Licht, um sich weiter zu entwickeln.

Der Bestand stockt auf mäßig trockenem Niederterrassenschotter. Bei der natürlichen Waldgesellschaft handelt es sich um einen Buchen-Eichen-Wald mit einzelnen Fichten („sukzessive Verfichtung“). In diese Wälder wurden früher Schweine zur Mast mit Eicheln und Bucheckern eingetrieben. Der Pflegezustand des Bestandes ist mangelhaft, die schlechte Wuchsform und die wenigen alten Stöcke zeigen, daß seit langer Zeit keine Eingriffe mehr stattgefunden haben.

Exkurs: Waldpflege

Die Forstwirtschaft verfolgt unter anderem das Ziel der Holzproduktion. Aus der Sicht der Holzverwertung sind walzenförmige, dicke und astfreie Stämme anzustreben. Die Forsteinrichtung entwickelt anhand der natürlichen Gegebenheiten und den Zielen des Forstbetriebes Vorgaben für die Waldpflege. Diese Pflegeanweisungen geben die Eingriffe vor, die in den einzelnen Beständen in einem bestimmten Zeitraum (üblicherweise 10 Jahre) vorzunehmen sind. In jüngeren Beständen steht die Mischungsregulierung und eine Negativauslese im Vordergrund, d. h. schlechte Wuchsformen wie stark astige und vorwüchsige Bäume werden entfernt. In älteren Beständen werden hingegen gezielt die hochwertigen Bäume, die den Endbestand bilden sollen, gepflegt, d. h. es werden Bedränger entnommen.

Dagegen läßt die Wuchsform jedoch keine Rückschlüsse auf die Naturnähe des Bestandes zu. Indikatoren für die Naturnähe sind vielmehr die Baumartenkombination, die Bodenvegetation, die Altersstruktur und der Totholzreichtum, also der Anteil an abgestorbenen Bäumen und Baumteilen. In einem Laubholzbestand ist ein gewisser Anteil an starkem Totholz (> 20 cm im Durchmesser) von Vorteil (Lebensraum für bedrohte Tier- und Pflanzenarten), während in Nadelbaumbeständen aufgrund der Borkenkäfergefahr das Prinzip der „sauberen Waldwirtschaft“ verfolgt wird. Der Totholzanteil im beschriebenen Bestand ist relativ gering, vor allem stehende abgestorbene Bäume sind kaum vorhanden.

Der Waldrand des Bestandes ist aufgrund der Beschattung durch angrenzende Gebäude schlecht ausgebildet. Ein optimaler Waldrand besteht aus einem Saum mit krautigen Pflanzen und Sträuchern, einem Mantel aus Bäumen 2. Ordnung (z. B.

Haselnüsse, Weiden) und tief bekroten Randbäumen. Ein Aufreißen des Waldrandes (z. B. durch Straßenbau) führt zu Folgeschäden durch Besonnung, erhöhtes Windwurfisiko und Schadstoffeintrag (z. B. durch Salzausbringung).

Exkurs: Waldbauliche Betriebsarten

Es werden drei waldbauliche Betriebsarten unterschieden, nämlich Hoch-, Mittel- und Niederwald.

Hochwald besteht aus Bäumen, die aus Samen entstanden sind. Ca. 99% der bundesdeutschen Waldfläche bestehen aus solchen Hochwäldern. Hochwald kommt in zwei Erscheinungsformen vor, nämlich als schlagweiser Hochwald und als Plenterwald.

- Im schlagweisen Hochwald ist das Waldgebiet in Schläge unterteilt, auf denen der Baumbestand besonders im Hinblick auf das Alter einheitlich zusammengesetzt ist. Die verschiedenen waldbaulichen Maßnahmen wie Jungwuchspflege, Jungdurchforstung, Altdurchforstung und Verjüngungsnutzung sind räumlich voneinander getrennt.
- Im Plenterwald finden sich hingegen alle Phasen innerhalb eines Bestandes, d. h. sämtliche Altersstufen und Durchmesserklassen befinden sich in einem unmittelbaren räumlichen Neben- und Untereinander. Die waldbaulichen Aktivitäten werden nicht mehr isoliert voneinander ausgeführt, sondern finden mit jedem Eingriff zugleich statt.

Nieder- und Mittelwald entstehen durch Stockausschlag und stellen eine historische Waldnutzungsart dar, mit der früher überwiegend Brennholz produziert wurde.

- Der Niederwald wird in kurzen Umtrieben (5 - 20 Jahre) kahlschlagartig genutzt.
- Beim Mittelwald werden einzelne Bäume (meist Eichen) über mehrere Niederwaldumtriebe stehengelassen, um hochwertiges Bauholz zu erhalten.

Durch den Bestand führen mehrere kleine Wege, die auf eine intensive Erholungsnutzung hinweisen. Laubholzbestände haben einen besonderen Reiz für die Erholungssuchenden durch die Blumen im Frühjahr (z. B. Buschwindröschen, Waldmeister) und die verschiedenen Blattfärbungen der Bäume (Austrieb im Frühjahr, Herbstverfärbung).

C. Rechtliche Analyse

Gegenstand der rechtlichen Untersuchung ist die Rechtmäßigkeit der Ausweisung einer durch einen gem. Art. 11 Abs. 1 BayWaldG geschützten Bannwald führenden Straßen-trasse im Bebauungsplan der Gemeinde G sowie - inzidenter - die Rechtmäßigkeit der Änderung einer aufgrund Art. 10 BayNatSchG erlassenen Landschaftsschutzgebietsverordnung in diesem Zusammenhang. Den besonderen Wert des Waldes verdeutlichen außerdem entsprechende landesplanerische Festsetzungen im Regional- und im Wald-funktionsplan. Dort wird der Wald zusätzlich als bedeutend für die Erholung, für das Landschaftsbild sowie für den regionalen Klimaschutz eingestuft. Die geplante Straße soll der Erschließung eines im selben Bebauungsplan auszuweisenden Gewerbe- bzw. Sondergebietes dienen. Letzteres ist bereits im Flächennutzungsplan entsprechend vorgesehen bzw. wird derzeit im Zuge eines Änderungsverfahrens vorbereitet. Die geplante Straße darf nur dann im Bebauungsplan ausgewiesen werden, wenn dies nicht baurechtlichen oder sonstigen Rechtsvorschriften widerspricht, vgl. §§ 11 Abs. 3, 6 Abs. 2, 214 - 216 BauGB. Geprüft werden im folgenden formelle (I.) und materielle (II.) Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen.

Grobschema: Überprüfung der Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns

- I. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen
 - 1. Zuständigkeit
 - 2. Verfahren
 - 3. Form
- II. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen
 - 1. Erforderlichkeit einer Ermächtigungsgrundlage
 - 2. Vereinbarkeit mit der Ermächtigungsgrundlage
 - Ordnungsgemäße Abwägung
 - Verhältnismäßigkeit
- III. Rechtsfolgen
 - 1. Gebundene Entscheidung oder
 - 2. Ermessensentscheidung

I. Formelle Rechtmäßigkeit

1. Zuständigkeit

Zuständig für die Aufstellung und den Beschluß eines Bebauungsplans ist die Gemeinde G, §§ 1 Abs. 1 und 3, 2 Abs. 1 und 10 BauGB. Als Straßenbaubehörde ist sie im übrigen auch zuständig für den Bau der örtlichen Straße, Art. 46 Nr. 2, 47 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 BayStrWG.

2. Verfahren

Das Aufstellungsverfahren für den Bebauungsplan ist im einzelnen in §§ 2 Abs. 1, 3, 4, 10-12 BauGB geregelt. Es sind keine Verfahrensfehler ersichtlich, insbesondere wurden die Träger öffentlicher Belange gem § 4 BauGB ordnungsgemäß beteiligt.

Exkurs: Bauleitplanaufstellungsverfahren (Bebauungsplan)

- Aufstellungsbeschuß und Bekanntmachung, § 2 Abs. 1 S. 2 BauGB
- Erarbeitung eines diskussionsfähigen Entwurfs
- Frühzeitige Bürgerbeteiligung: Unterrichtung der Bürger, Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung, § 3 Abs. 1 BauGB
- Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, § 4 BauGB
- Billigungs- und Auslegungsbeschuß der Gemeinde
- Auslegung und Bekanntmachung der Entwürfe, § 3 Abs. 2 BauGB
- Erörterung und beschlußmäßige Behandlung der Entwürfe sowie der dazu angebrachten Anmerkungen im Gemeinderat
- Mitteilung des Ergebnisses an alle Beteiligten, § 3 Abs. 2 S. 4 BauGB
- Feststellungs- und Satzungsbeschuß, § 10 BauGB
- Anzeige- bzw. Genehmigungsverfahren bei der Rechtsaufsichtsbehörde, § 11 BauGB
- Ordnungsgemäße Bekanntmachung, § 12 BauGB

3. Form

Der Bebauungsplan ist eine Satzung, § 10 BauGB. Er tritt in der Regel mit seiner Bekanntmachung in Kraft, § 12 BauGB.

II. Materielle Rechtmäßigkeit

Die für die Festsetzung von Straßentrassen in einem Bebauungsplan erforderliche Rechtsgrundlage befindet sich in § 1 Abs. 1 und § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB. Die Gemeinde besitzt Planungshoheit (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG und 11 Abs. 2 BV) und ist daher nur insoweit gebunden, als die Planung nicht gegen Baurecht (1.) oder andere Rechtsvorschriften (2. - 4.) verstoßen darf. Außerdem muß die Gemeinde alle beachtlichen öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abwägen (5.), vgl. § 1 Abs. 6 BauGB.

1. Baurechtliche Aspekte

a) Der Bebauungsplan ist aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB (Entwicklungsgebot). Das hier erforderliche Verfahren zur Änderung des entgegenstehenden Flächennutzungsplans läuft derzeit, weitere erhebliche Abweichungen von den Festsetzungen des Flächennutzungsplans existieren nicht.

b) Der Bebauungsplan ist mit den Bauleitplänen benachbarter Gemeinden abzustimmen (materielles Abstimmungsgebot), § 2 Abs. 2 BauGB. Dies ist hier geschehen.

Exkurs: Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung gem. § 1 BauGB

1. Allgemeine Ziele, § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB
2. Planungsleitlinien, § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB:
 - konkretisieren die allgemeinen Ziele;
 - enthalten eine Zusammenstellung wichtiger öffentlicher und privater Belange für die Abwägung gem. § 1 Abs. 6 BauGB;
 - ihre Reihenfolge enthält keine Gewichtung, dies bleibt Entscheidung des Einzelfalles;
 - Leitlinien enthalten unbestimmte Rechtsbegriffe, die voll aufsichtlich und gerichtlich überprüfbar sind;
 - erfahren ihre inhaltliche Konkretisierung vor allem durch die Fachgesetze und die Landesplanung.
3. Bodenschutzklausel, § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB:
 - ist hervorgehobenes Planungsziel = Optimierungsgebot und schränkt die planerische Gestaltungsfreiheit im Hinblick auf das Ob und das Wie der Inanspruchnahme von Grund und Boden ein.
4. Umwidmungssperre, § 1 Abs. 5 S. 4 BauGB:
 - verankert einen abstrakten Vorrang der genannten ausgeübten Nutzungen. Eine dennoch vorgesehene Umwidmung bedarf einer besonderen Abwägung und Begründung (hohes Gewicht der beabsichtigten Nutzung und kein verfügbarer alternativer Standort für diese Nutzung).

c) Die Planungsleitlinien des § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 und 8 BauGB (gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse; Belange der Wirtschaft und des Verkehrs) sprechen für die Durchführung des geplanten Vorhabens, die Grundsätze der Nr. 7 und 8 (Belange des Umwelt- und Naturschutzes und der Landschaftspflege; Belange der Forstwirtschaft) stehen ihm entgegen.

d) Gemäß § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB ist bei der Aufstellung des Bebauungsplan darauf zu achten, daß mit Grund und Boden sparsam ("Ob") und schonend ("Wie") umgegangen wird. Dies setzt im Hinblick auf das Ob der Bodeninanspruchnahme ein besonderes Gewicht der entgegenstehenden Belange voraus, im Hinblick auf das Wie die Berücksichtigung übergreifender ökologischer Zusammenhänge, den Schutz von Vernetzungsfunktionen, insbesondere des Naturhaushalts, sowie die Einbeziehung der Landschaft und den Schutz des Mutterbodens, vgl. zu letzterem auch § 202 BauGB.

e) Gemäß § 1 Abs. 5 S. 4 BauGB sollen Waldflächen nur im unbedingt notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen und in Anspruch genommen werden. Die hier vorgesehene Inanspruchnahme von Wald bedarf daher einer besonderen Begründung, in der die für die Überwindung der grundsätzlichen Umwidmungssperre für Wald sprechenden Argumente dargestellt werden.

f) Stellungnahmen der Beteiligten zu bauplanungsrechtlichen Fragen

Die beteiligten Behörden und Verbände bewerten das Vorhaben aus baurechtlicher Sicht überwiegend negativ. Übereinstimmend wird darauf verwiesen, daß die durch das Vorhaben implizierte Öffnung zu einem allgemeinen Gewerbegebiet an dieser Stelle weder ortsplanerisch gewollt noch städtebaulich vertretbar sei. Dies könne man schon daraus ersehen, daß eine Änderung des geltenden Flächennutzungsplans erforderlich sei. Im Grunde fehle es daher an der erforderlichen Planrechtfertigung.

Ausdrücklich wird auch auf die baurechtlichen Leitvorgaben vor allem des § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 7 und S. 4 BauGB verwiesen, die an dieser Stelle wegen der ökologischen Bedeutung der betroffenen Waldfläche in besonderem Maße zu berücksichtigen seien. Innerhalb des abstrakt offenen Grundsatzkataloges des § 1 Abs. 5 BauGB seien einzelne Grundsätze jedenfalls dann vorrangig, wenn sie tatsächlich über eine außerordentliche Wertigkeit verfügten. Hierfür müsse man vor allem die Standortgebundenheit dieses wertvollen Waldbiotops berücksichtigen, das im Falle des Straßenbaus unwiederbringlich verloren sei und auch nicht an anderer Stelle reproduziert werden könne. Auch habe man nicht intensiv genug nach weiteren Alternativtrassen geforscht, um unnötige Waldflächenverluste zu vermeiden.

Jedoch finden sich auch einige Äußerungen, die von der baurechtlichen Legitimität des Vorhabens ausgehen. Vereinzelt wird darauf hingewiesen, daß ein entgegengesetzter Flächennutzungsplan allein noch nichts über die Rechtmäßigkeit eines Vorhabens aussage, da der Flächennutzungsplan lediglich die beabsichtigte Nutzung innerhalb der Gemeinde im größeren Rahmen festlegen soll. Änderungen im konkreten Einzelfall seien aber mitunter erforderlich und durch den Baugesetzgeber auch nicht ausgeschlossen. Andere Stimmen verweisen generell auf die Planungshoheit der Gemeinde und insbesondere auf die hier verfolgten Planungsziele, die einerseits auf die Sicherung von Arbeitsplätzen abstellten und andererseits Aspekte der Verkehrslenkung und der Wohnqualität der von Verkehrsbelastungen betroffenen Anlieger umfaßten.

g) Da die bauplanungsrechtlichen Regeln jedoch nur Soll-Vorschriften sind, ist bei einem Verstoß hiergegen ein Bebauungsplan noch nicht ohne weiteres rechtswidrig; vielmehr ist konkret am Einzelfall zu prüfen. Dagegen wäre ein Verstoß bei der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB beachtlich. Wichtig ist, daß die vorgenannten Belange mit unterschiedlichem rechtlichen Gehalt in die Abwägung einzustellen sind (vgl. unten: Ordnungsgemäße Abwägung).

2. Aspekte der Raumordnung und Landesplanung

a) Der Bebauungsplan ist den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen, § 1 Abs. 4 BauGB. Raumordnung ist die zusammenfassende und übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes. § 2 Abs. 1 ROG und Art. 2 LplG legen die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung fest. Die Konkretisierung dieser Grundsätze obliegt wegen Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG (Rahmenkompetenz des Bundes) dem bayerischen Gesetzgeber, der für sein Gebiet übergeordnete und zu-

sammenfassende Programme und Pläne aufstellen muß (§ 5 Abs. 1 S. 1 ROG). In den landesrechtlichen Programmen und Plänen werden diejenigen Ziele der Raumordnung und Landesplanung bestimmt, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung erforderlich sind. An diese Ziele sind die Gemeinden nach § 1 Abs. 4 BauGB (ebenso § 5 Abs. 4 ROG) gebunden, wenn und soweit sie hinreichend räumlich und sachlich konkretisiert sind und sich auf den Sachbereich der Raumordnung und Landesplanung beschränken, also nicht rein städtebauliche oder ortsplanerische Grundsätze enthalten.

b) Im strittigen Fall sind die Grundsätze konkretisiert durch die Aussagen im Regionalplan, vgl. Art. 17 LplG und im Waldfunktionsplan (= Fachplan i.S.v. Art. 15 LplG). Der Bebauungsplan verstößt gegen Ziele des Regionalplans insoweit, als er die Führung einer Erschließungsstraße durch einen Bannwald und durch ein Landschaftsschutzgebiet vorsieht. Bannwald und Landschaftsschutzgebiet sind im Regionalplan dargestellt und daher hinreichend konkretisiert. Der Bebauungsplan verstößt damit ebenfalls gegen die hinreichend konkrete Bannwaldfestsetzung im Waldfunktionsplan.

Außerdem existieren noch weitere Verstöße gegen Zielaussagen des Waldfunktionsplans. So hat der Wald laut Waldfunktionsplan besondere Bedeutung für die Erholung, für das Landschaftsbild, für den regionalen Klimaschutz und für den lokalen Lärmschutz. Diese Aussagen sind jedoch nicht konkret genug, um eine Anpassungspflicht der Gemeinde zu begründen; sie stellen allerdings abwägungsbeachtliche öffentliche Belange dar. Ebenso verhält es sich mit den weiteren im Regional- und im Waldfunktionsplan genannten Zielen, etwa dem Grundsatz der Walderhaltung im Verdichtungsraum der benachbarten Großstadt oder der Forderung, Vorsorge für eine ausreichende Erholung der Bevölkerung zu treffen.

c) Die sowohl durch den Regionalplan als auch durch den Waldfunktionsplan festgesetzten Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB als Planungsvorgaben (Planungsleitsätze) grundsätzlich entzogen. Allerdings bewirken sie dann keine zwingende Anpassungspflicht, wenn (unüberwindbare) Zielkonflikte zwischen überörtlicher und örtlicher Planung entstehen; in diesen Fällen müssen die Zielkonflikte doch im Rahmen der Abwägung der Belange gem. § 1 Abs. 6 BauGB aufgelöst werden.

d) Stellungnahmen der Beteiligten zu landesplanerischen Fragen

Auch die beteiligten Träger öffentlicher Belange stellen vorrangig auf die Aussagen des Regional- und des Waldfunktionsplanes ab. Herausgestellt wird vor allem die in diesen Plänen verankerte besondere Bedeutung des Waldes für die Erholung, das Landschaftsbild, den regionalen Klimaschutz und den lokalen Lärmschutz. Diese Funktionen würden nach überwiegender Ansicht nachhaltig beeinträchtigt werden und wären auch durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht kompensierbar. Dies gelte insbesondere für die Funktion der Wälder als Naherholungsgebiet im Verdichtungsraum der benachbarten Großstadt. Nachdrücklich wird in diesem Zusammenhang auf die Anpassungspflicht der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung verwiesen.

Differenzierende Ansichten verweisen zwar darauf, daß außerordentliche Gründe des Gemeinwohls durchaus eine Abweichung von den landesplanerischen Vorgaben rechtfertigen könnten; ob die hier vorgebrachten Gründe der Arbeitsplatzsicherung und der Verkehrslenkung zur Entlastung der Anwohner allerdings ausreichen, um ein derartiges Gemeinwohlinteresse an der Überwindung landesplanerischer Zielaussagen zu begründen, wird jedoch auch von dieser Seite angezweifelt.

3. Waldrechtliche Aspekte

Der beabsichtigte Bau der Straße erfordert die Umwandlung bzw. Rodung von Wald. Deren materielle Rechtmäßigkeit ist anhand der Vorschriften des BayWaldG zu prüfen.

a) Eine Waldrodung steht grundsätzlich unter dem Vorbehalt einer Erlaubnis, Art. 9 Abs. 2 S. 1 BayWaldG. Als Ausnahme bestimmt Art. 9 Abs. 8 S. 1 BayWaldG, daß die Rodung keiner Erlaubnis bedarf, soweit unter anderem in einer Satzung die Änderung der Bodennutzung festgelegt bzw. zugelassen ist. Jedoch sind im (Satzungs-) Aufstellungsverfahren die in den Art. 9 Abs. 4 - 7 BayWaldG festgelegten materiellen Zulässigkeitskriterien für die Gestattung einer Rodung sinngemäß zu beachten. Diese Berücksichtigungspflicht ist hier einschlägig.

b) Wegen Art. 14 GG (Eigentumsgarantie) gibt Art. 9 Abs. 3 BayWaldG dem Antragsteller einen generellen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Rodungsgenehmigung, macht diese jedoch von der Erfüllung bestimmter, in den Absätzen 4 - 7 präzisierter Kriterien abhängig.

c) Gem. Art. 9 Abs. 4 BayWaldG ist eine Rodung zwingend zu versagen,

- wenn es sich um Bannwald handelt, Art. 9 Abs. 4 Nr. 1,
- und wenn der Rodung andere Rechtsvorschriften außerhalb des BayWaldG entgegenstehen, Art. 9 Abs. 4 Nr. 2. Insoweit kommen insbesondere naturschutzrechtliche Vorschriften (Landschaftsschutzgebietsverordnung; Eingriffsregelung) in Betracht (vgl. unten: Naturschutzgesetzliche Aspekte).

Da der geplante Straßenbau im vorliegenden Fall die Rodung von Bannwald erfordern würde, ist seine Festsetzung im Bebauungsplan grundsätzlich nicht zulässig.

Jedoch kann auch für einen Bannwald die Rodungserlaubnis erteilt werden, wenn sichergestellt ist, daß angrenzend an den vorhandenen Bannwald ein Wald neu begründet wird, der hinsichtlich seiner Ausdehnung und seiner Funktionen dem zu rodenden Wald annähernd gleichwertig ist oder gleichwertig werden kann, Art. 9 Abs. 6 S. 2 BayWaldG. Angesichts der Stellungnahmen der Beteiligten ist dies hier allerdings zweifelhaft. Im übrigen steht selbst für den Fall einer adäquaten Neuaufforstungsmöglichkeit die Erteilung der Rodungserlaubnis im Ermessen der Behörde.

d) Schließlich bestimmt Art. 9 Abs. 5 Nr. 1 BayWaldG, daß die Rodungserlaubnis versagt werden soll, wenn die Beseitigung des Waldes Waldfunktionsplänen gem. Art. 6 BayWaldG widersprechen oder deren Ziele gefährden würde. Wie bereits ge-

zeigt, enthält der Waldfunktionsplan für die fragliche Region neben der Bannwaldausweisung auch noch weitere Hinweise darauf, daß der betroffene Wald besondere Bedeutung für die Erholung, das Klima, usw. besitzt. Die im Waldfunktionsplan getroffenen Funktionszuweisungen haben daher zur Folge, daß der Bebauungsplan auch unter diesem Aspekt erhöhten Anforderungen gegenübersteht. Allerdings ist insoweit zu bedenken, daß die Waldfunktionspläne als Instrumente der Landesplanung stets nur raumbedeutsame Aussagen treffen können, so daß kleinere Einzelvorhaben jedenfalls dann, wenn sie den Charakter und die Funktionen des Gesamtwaldes nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigen, im Verhältnis zum Waldfunktionsplan in der Regel als unerheblich anzusehen sind.

e) Stellungnahmen der Beteiligten zu waldrechtlichen Aspekten

Hauptargument gegen die Inanspruchnahme des Waldes ist in allen Einwendungen die Tatsache, daß es sich um einen rechtsverbindlich festgesetzten Bannwald handelt, der waldgesetzlich höchsten Rodungsschutz genießt. Da eine qualitativ gleichwertige Ersatzaufforstung unmittelbar angrenzend an den verbleibenden Bannwald ausscheide, könnten lediglich überragende Gründe des Gemeinwohls eine Rodung rechtfertigen. Solche seien hier aber nicht erkennbar. Die von der Gemeinde vorgeschlagenen Ersatzaufforstungsflächen lägen nicht im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit dem Bannwald und könnten den vom Gesetzgeber angestrebten Schutz der zusammenhängenden Waldfläche daher nicht gewährleisten. Würde man dem gemeindlichen Ansinnen dennoch nachgeben, wäre der Aushöhlung der Bannwaldbestimmung des Art. 11 BayWaldG für die Zukunft Tür und Tor geöffnet.

Abgesehen vom rechtlichen Schutz des Art. 11 BayWaldG, der vornehmlich auf den Erhalt zusammenhängender Wälder in Verdichtungsräumen abstelle, handele es sich hier außerdem um einen wertvollen Laubholzbestand unterschiedlicher Altersstufen mit guter Naturverjüngung, reichhaltiger Krautschicht und optimal ausgebildetem Waldsaum. Der Bestand stelle daher einen Lebensraum erster Qualität dar. Ein Eingriff in den Bestand würde zu Trenneffekten, Destabilisierungen und unvorhersehbaren Folgeschäden führen. Auch solcherart unvollständige Kenntnisse über ökosystemare Zusammenhänge müßten in die Überlegungen miteingestellt werden.

4. Naturschutzrechtliche Aspekte

Aus dem Naturschutzrecht könnten der beabsichtigten Straßen- bzw. Bebauungsplanung die aufgrund Art. 10 BayNatSchG erlassene Landschaftsschutzgebietsverordnung sowie die naturschutzgesetzliche Eingriffsregelung gem. Art. 6 ff. BayNatSchG entgegenstehen bzw. eine Modifizierung der Planung erfordern.

Art. 10 BayNatSchG: Landschaftsschutzgebiet

a) Der Wald liegt innerhalb des Geltungsbereichs einer Landschaftsschutzgebietsverordnung, die auf der Grundlage des Art. 10 BayNatSchG erstellt wurde. Die Landschaftsschutzverordnung stellt geltendes Recht dar, gegen das der Bebauungsplan - wie alle anderen hoheitlichen Akte auch - nicht verstoßen darf, vgl. auch

§ 6 Abs. 2, 11 Abs. 2 und 3 S. 1 BauGB. Da in einem Landschaftsschutzgebiet grundsätzlich kein Bebauungsplan aufgestellt werden darf, steht die Schutzverordnung der geplanten Bebauung und auch der Straßenplanung entgegen.

b) Jedoch besteht die Möglichkeit, die für die Aufstellung des Bebauungsplans benötigten Flächen durch Änderung der Schutzverordnung aus deren Geltungsbereich herauszunehmen. Zwar fehlt es hierfür an einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage, da die einschlägige Bestimmung des Art. 46 BayNatSchG in Absatz 5 lediglich die räumliche und sachliche Erweiterung des Umfangs einer Rechtsverordnung, nicht jedoch deren Verringerung erwähnt.

Dafür, daß eine Verringerung des Geltungsbereiches dennoch zulässig ist, sprechen aber einerseits die Verfahrensvorschriften der Art. 47 Abs. 1 und 48 Abs. 1 LStVG, andererseits die folgenden materiellrechtlichen Gesichtspunkte:

- Der Grundsatz "maior minorem continet": Läßt das Gesetz bereits eine, die betroffenen Grundstückseigentümer stärker belastende Erweiterung einer Verordnung zu (vgl. Art. 46 Abs. 5 BayNatSchG), dann muß es erst recht möglich sein, die weniger belastende Maßnahme der Verkleinerung einer Verordnung vorzunehmen; das "Mehr" der Erweiterung beinhaltet das "Weniger" der Beschränkung.
- Die Befreiungsmöglichkeit des Art. 49 BayNatSchG: Diese Bestimmung ermöglicht es, von den Geboten, Verboten und Beschränkungen des Gesetzes und der aufgrund des Gesetzes erlassenen Verordnungen im Einzelfall eine Befreiung zu erteilen. Diese sachliche Befreiungsmöglichkeit muß auch für räumliche Befreiungen gelten, jedenfalls soweit dadurch nicht der Verordnungszweck gefährdet oder erheblich beeinträchtigt wird.
- Materielle Voraussetzungen der Inschutznahme von Flächen gem. Art. 10 BayNatSchG: Geänderte tatsächliche Gegebenheiten rechtfertigen die Herausnahme zumindest jener Flächen aus dem Geltungsbereich der Verordnung, die die Inschutznahmevoraussetzungen nicht mehr erfüllen.

c) Allerdings darf eine Verkleinerung von Schutzgebieten durch Herausnahme von Grundstücken aus dem Geltungsbereich der Verordnung nur dann erfolgen, wenn dafür außerordentliche Gründe des Allgemeinwohls vorliegen, die Vorrang vor den für den konkreten Bereich bereits anerkannten Belangen des Landschaftsschutzes haben. Dem Ordnungsgeber steht somit bei der räumlichen Verkleinerung des Schutzgebietes nicht der gleiche weitreichende Beurteilungsspielraum zu wie bei der erstmaligen Ausweisung des Schutzgebietes.

d) Das Verfahren richtet sich nach Art. 46 Abs. 1 - 4 BayNatSchG mit den entsprechenden Beteiligungsrechten; die Entscheidungszuständigkeit liegt beim Landkreis gem. Art. 45 Abs. 1 Nr. 3 BayNatSchG i.V.m. Art. 17, 23 Abs. 1 S. 2, 30 Abs. 1 Nr. 9 LKrO. Eine Genehmigung durch die Regierung als Rechtsaufsichtsbehörde ist gem. Art. 96 LKrO i.V.m. Art. 47 Abs. 1 LStVG erforderlich.

Art. 6 ff. BayNatSchG: Eingriffsregelung

a) Die naturschutzgesetzliche Eingriffsregelung soll Eingriffe in Natur und Landschaft (= Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die den Naturhaushalt oder das Landschaftsbild erheblich/nachhaltig beeinträchtigen können) verhindern bzw. ihre Konsequenzen abmildern:

Grundsätzlich besteht die Pflicht, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen, Art. 6 a Abs. 1 S. 1 BayNatSchG. Zweitens kann verlangt werden, daß die durch einen Eingriff bewirkten Schäden ausgeglichen oder ersetzt werden, Art. 6 a Abs. 1 S. 1, Abs. 3 S. 1 BayNatSchG. Drittens kommen weitergehende Kompensationen, etwa Geld- (Ersatz-) Zahlungen oder Duldungspflichten, in Betracht, Art. 6 a Abs. 3 S. 2 BayNatSchG. Viertens können Eingriffe unter engen Voraussetzungen und nach Abwägung mit anderen Belangen untersagt werden, Art. 6 a Abs. 2 BayNatSchG

b) Für die Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung gelten jedoch gem. § 8 a Abs. 1 BNatSchG Sonderregelungen, die folgende schrittweise Prüfung erfordern:

Die Gemeinde muß zuerst prüfen, ob die Aufstellung des Bebauungsplans Eingriffe erwarten läßt. Dies ist bei Bau- und Erschließungsmaßnahmen generell zu bejahen. Daß im vorliegenden Fall der Bau der geplanten Zufahrtsstraße zu erheblichen Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes führen wird, ist aufgrund der Stellungnahmen der Beteiligten anzunehmen.

Anschließend ist der vorhandene Zustand von Natur und Landschaft sowie Art und Ausmaß der zu erwartenden Beeinträchtigungen zu beschreiben und zu bewerten. Wie intensiv die planende Gemeinde dabei vorgehen muß, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Je konkreter die Hinweise sind, desto genauer muß die Gemeinde ihnen nachgehen.

Zu prüfen ist weiter, inwieweit Beeinträchtigungen vermieden werden können, ohne das Ziel der Planung in Frage zu stellen - Unterlassungsgebot für vermeidbare Beeinträchtigungen, Art. 6 a Abs. 1 S. 1 BayNatSchG. Hier ist es wichtig zu unterscheiden: Es geht nicht um die Vermeidung des Vorhabens als Ganzes. Nicht der Eingriff selbst soll vermieden werden, sondern im Zuge der Durchführung des Vorhabens sind alle damit einhergehenden vermeidbaren Beeinträchtigungen zu unterlassen - ortsgebundenes Minimierungsgebot, Wahl des umweltschonendsten Mittels. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bildet den Rahmen dieses Gebots. Eine Prüfung möglicher Eingriffsalternativen findet dagegen erst im Rahmen der allgemeinen planerischen Abwägung statt; das dabei erreichte Ergebnis unterliegt dann nicht mehr erneut der Vermeidungspflicht des Art. 6 a Abs. 1 BayNatSchG.

Für verbleibende unvermeidbare Beeinträchtigungen sind Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen festzusetzen. Charakteristikum der Ausgleichsmaßnahmen ist es, daß diese zwar in einem funktionalen Zusammenhang zu den vom Eingriff verursachten Beeinträchtigungen stehen, nicht aber unbedingt an Ort und Stelle des Eingriffs erfolgen müssen. Bei Ersatzmaßnahmen kann die funktionale Beziehung zum Eingriff noch weiter aufgelockert sein. Möglich ist eine quantitative oder qualitative Kompen-

sation. Die Feststellung der Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen soll bereits im Bebauungsplan über § 9, insbesondere Abs. 1 Nr. 20 und 25, BauGB erfolgen.

Die sich im Einzelfall ergebenden Anforderungen des Naturschutzes sind in die Abwägung gem. § 1 Abs. 6 BauGB einzustellen. Das Gewicht der Naturschutzbelange ist für den konkreten Fall vor allem anhand der Ziele und Grundsätze des Art. 1 BayNatSchG i.V.m. §§ 1, 2 BNatSchG festzustellen (z.B. § 2 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG: u.a. Sicherung der Vegetation, insbesondere des Waldes; Nr. 10: u.a. Schutz der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten und ihrer Lebensstätten und Lebensräume; Nr. 11: u.a. Erhaltung von Flächen zum Zwecke der Naherholung). Das objektive Gewicht der Belange des Naturschutzes hängt dabei maßgeblich davon ab, ob und inwieweit Maßnahmen möglich und vorgesehen sind, um Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes infolge der Bebauungsplanung zu vermeiden bzw. zu mindern und auszugleichen. Dabei gilt: Je geringer die Beeinträchtigungen gehalten werden, desto eher können die Naturschutzbelange bei der Abwägung gem. § 1 Abs. 6 BauGB überwunden werden. Zugleich ist der Vorhabensträger, hier also die Gemeinde, gezwungen, ein ökologisches Ausgleichskonzept aufzustellen, in dem dargelegt wird, ob und wie die Eingriffe in Natur und Landschaft zu kompensieren sind.

Strittig ist die rechtliche Qualifizierung der Eingriffsregelung, die teilweise als strikter Planungsleitsatz, teilweise aber auch nur als einfacher Abwägungsbelang angesehen wird. Bedeutsam ist dies insbesondere für das Gewicht der Naturschutzbelange in der bauplanungsrechtlichen Abwägung sowie für die Dichte der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle (vgl. unten: Abwägung).

c) Die zeitlich befristete Sonderregelung des Art. 6 f BayNatSchG ist hier nicht weiter von Bedeutung und soll daher außer Betracht bleiben.

d) Stellungnahmen der Beteiligten zu Fragen des Naturschutzes

In naturschutzfachlicher Hinsicht wird überwiegend mit der ökologischen Qualität des Waldes argumentiert, der ein unersetzliches Biotop darstelle und Lebensraum für zahlreiche seltene Pflanzen- und Tierarten biete. Insbesondere wegen seines relativ hohen Totholzanteils biete der Waldbestand Höhlenbrütern, Totholzkäfern und holzbesiedelnden Pilzen ideale Ausbreitungsmöglichkeiten. Diesem Aspekt müsse in der Abwägung ganz besonderes Gewicht zukommen. In rechtlicher Hinsicht dokumentiere die Tatsache, daß der Wald als Landschaftsschutzgebiet gesichert sei, seine Bedeutung für den Naturschutz. Daneben müsse auch hier die naturschutzgesetzliche Eingriffsregelung eingreifen, die die Untersagung eines Eingriffs in Natur und Landschaft dann gebiete, wenn die Maßnahme unvermeidbare und nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes und Landschaftsbildes zur Folge habe.

5. Ordnungsgemäße Abwägung

a) Abwägung bedeutet 1. das Sammeln von öffentlichen und privaten Belangen, 2. das zueinander Inbezugsetzen, 3. das untereinander Gewichten (= Abwägungsvorgang) und 4. die Herstellung eines sachgerechten Ausgleichs zwischen den berührten Belangen (= Abwägungsergebnis). In die Abwägung einzustellen sind neben den

Grundrechten und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen vor allem die in § 1 Abs. 5 BauGB genannten öffentlichen Belange, die privaten Belange Dritter, das allgemeine Rücksichtnahmegebot, der Grundsatz der planerischen Zurückhaltung sowie das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung. Bei der Abwägung muß "alles mit allem" abgewogen werden.

b) Abwägungsbeachtliche Belange sind im begutachteten Fall:

- die privaten Belange der Grundeigentümer (insbesondere Lärm- und Immissionschutz);
- die Belange der Wirtschaft, des Verkehrs sowie der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen (§ 1 Abs. 5 Nr. 8 BauGB);
- die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere des Naturhaushaltes, des Wassers, der Luft und des Bodens, sowie das Klima (§ 1 Abs. 5 Nr. 7 BauGB), konkretisiert durch Aussagen der Landes- und Fachplanung und der Fachgesetze;
- die Belange von Freizeit und Erholung (§ 1 Abs. 5 Nr. 3 BauGB);
- die Bodenschutzklausel des § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB;
- die Umwidmungssperre für Wald in § 1 Abs. 5 S. 4 BauGB mit der besonderen Abwägungs- und Begründungspflicht für geplante Abweichungen;
- die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, soweit sie, wie hier, durch die Regional- und Wald funktionsplanung hinreichend konkretisiert werden;
- die insbesondere auch für die Gemeinden verfassungsrechtlich normierte besondere Verantwortung für die Natur, Art. 141 BV.

c) Zu beachten ist die unterschiedliche rechtliche Qualifizierung der Belange:

Zwingende Planungsleitsätze, die bei der Abwägung nicht verletzt werden dürfen, sind die konkretisierten Ziele der Raumordnung und Landesplanung, nämlich die Festsetzungen als Bannwald und als Landschaftsschutzgebiet. Ebenfalls strikt zu beachten ist das generelle Beseitigungsverbot für Bannwald in Art. 9 Abs. 4 Nr. 1 BayWaldG sowie - je nachdem, welcher Rechtsmeinung man sich anschließt - gegebenenfalls die Eingriffsregelung mit ihrem Vermeidungs-, Minimierungs- und Kompensations- (Optimierungs-) Geboten.

Optimierungsgebote sind dagegen zwar nicht strikt zu befolgen, sie müssen in der Abwägung jedoch besonders hoch gewichtet werden. Unter die Optimierungsgebote fallen die Bodenschutzklausel des § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB, die generelle Umwidmungssperre für Wald in § 1 Abs. 5 S. 4 BauGB sowie das von der Rechtsprechung entwickelte Gebot der planerischen Konfliktbewältigung, welches von jedem Bebauungsplan verlangt, daß er die ihm zuzurechnenden Konflikte bewältigt, d.h. die betroffenen Belange untereinander bereits im Rahmen der Planung zu einem gerechten Ausgleich bringt.

Die sonstigen beachtlichen öffentlichen und privaten Interessen gehen als allgemeine Belange ohne abstrakt hervorgehobenes Gewicht in die Abwägung mit ein. Dies

schließt allerdings nicht aus, daß sie im konkreten Einzelfall derart bedeutsam werden können, daß sie andere, abstrakt höhergewichtete Belange verdrängen.

d) Bei der Abwägung selbst ist der Gemeinde ein weiter Spielraum eingeräumt. Die Abwägung darf auch nicht nachträglich von Aufsichtsbehörden oder Gerichten ergänzt oder modifiziert werden (vgl. § 214 Abs. 3 BauGB, § 114 VwGO), da dies einen unzulässigen Eingriff in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht in seiner Ausprägung als Planungshoheit darstellen würde. Eine Ausnahme besteht nur für die sogenannten Abwägungsfehler; sie sind vollständig gerichtlich revisibel und können zur Rechtswidrigkeit und damit zur Nichtigkeit des Bebauungsplans führen. Es ist zu unterscheiden zwischen Fehlern beim Abwägungsvorgang und Fehlern beim Abwägungsergebnis:

- Fehler beim Abwägungsvorgang sind sogenannte Ermittlungsfehler, d.h. die abwägungsbeachtlichen Belange wurden nicht oder nicht vollständig ermittelt ("Abwägungsausfall" bzw. "Abwägungsdefizit"), es wurden sachfremde Belange in die Abwägung miteingestellt ("Abwägungsmißbrauch"), oder die Belange wurden nicht entsprechend ihrer objektiven Gewichtigkeit ausreichend ermittelt und eingestellt, ihre Bedeutung wurde also verkannt ("Abwägungsfehleinschätzung").
- Beim Abwägungsergebnis können Bewertungsfehler vorkommen, wenn der Ausgleich zwischen den berührten Belangen in einer Weise geschieht, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht ("Abwägungsdisproportionalität").

III. Ergebnis

Das Gutachten zeigt, daß das geplante Straßenbauvorhaben in vielerlei Hinsicht mit dem geltenden Recht konfligiert. So entspricht der aufgestellte Bebauungsplan nicht den Vorgaben des ursprünglichen Flächennutzungsplans und verletzt damit vorläufig das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB.

Indem der Bebauungsplan den durch Regional- und Wald funktionsplan konkretisierten Zielen der Raumordnung und Landesplanung widerspricht, besteht auch insoweit eine Kollision mit geltendem Recht. Dies gilt vor allem in bezug auf die besondere Erholungsfunktion des Waldes im Einzugsbereich eines großstädtischen Verdichtungsgebietes. Aus waldrechtlicher Sicht ist die Waldumwandlung vornehmlich aufgrund der Bannwaldeigenschaft der Fläche problematisch. Schließlich stehen dem Bebauungsplan die bestehende Landschaftsschutzverordnung, die Eingriffsregelung und tatsächliche erhebliche ökologische Gründe entgegen.

Um dennoch das mit dem Erlaß des Bebauungsplans gewünschte Ergebnis zu erreichen, muß die Gemeinde im Rahmen ihrer abschließenden Abwägung all diese - zum Teil grundsätzlich zwingenden - abwägungsbeachtlichen Belange überwinden. Sie muß sich dabei im Rahmen des geltenden Rechts halten, hat aber einen so großen Spielraum im Rahmen ihrer Planungshoheit, daß sie - sorgfältige und ordnungsgemäße Abwägung und Begründung vorausgesetzt - ihr Vorhaben im Zweifel wird durchsetzen können.

D. Implementation

I. Die Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände

1. Rechtsgrundlagen

Bei der Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung, wie sie im vorliegenden Fall notwendig ist, müssen die Naturschutzverbände angehört werden: Es "ist ... [ihnen] Gelegenheit zur Äußerung ... zu geben". Dies wird durch § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG vorgeschrieben. Obwohl das BNatSchG ein Rahmengesetz ist (Art. 75 Nr. 3 GG), das durch entsprechende Ländergesetze ausgefüllt werden soll, findet es im vorliegenden Fall direkte Anwendung. Grund dafür ist, daß Art. 42 BayNatSchG (Mitwirkung von Verbänden) nur auf § 29 BNatSchG verweist, anstatt selbst die Mitwirkung der Verbände zu regeln.

Neben den naturschutzrechtlichen Unterschutzstellungen sind die Verbände außerdem bei der Aufstellung verbindlicher Programme und Pläne i.S.v. §§ 5, 6 BNatSchG, bei Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz bestimmter Schutzgebiete und in Planfeststellungsverfahren mitwirkungsberechtigt. In anderen Verfahren müssen die Verbände dagegen nicht beteiligt werden. Es ist den Behörden aber unbenommen, die Verbände freiwillig anzuhören, wie es z.B. im Aufstellungsverfahren eines Bebauungsplans üblich ist. Ansonsten bleibt den Verbänden nur die Möglichkeit, ihre Stellungnahmen im Rahmen der allgemeinen Öffentlichkeitsbeteiligung abzugeben.

2. Historischer Hintergrund

Die Tradition der Naturschutzverbände ist schon sehr alt. Der Bund Naturschutz (BN) besteht in Bayern bereits seit 1913, der Naturschutzbund (NABU) sogar schon seit 1899. Das Engagement der Verbände für den Naturschutz hat in der Gesellschaft große Anerkennung gefunden, und zwar lange bevor man überhaupt von Umweltschutz sprach. Umweltschutz in der Form, wie wir ihn heute kennen, gibt es erst seit den 70er Jahren. In dieser Zeit fand der Umweltschutz mit dem Umweltprogramm der Bundesregierung erstmals auch Eingang auf die politische Ebene. Im Jahre 1976 wurde das BNatSchG erlassen, welches das RNG von 1935 ablöste.

Im BNatSchG sind die Verbände juristisch aufgewertet worden, indem ihnen eine besondere Form der Beteiligung in bestimmten Verfahren eingeräumt wurde. Nicht ins BNatSchG aufgenommen wurde hingegen die im Vorfeld des Gesetzeserlasses diskutierte Verbandsklage. Auf Bundesebene sind die steten Bemühungen der Oppositionsparteien, dieses repressive Instrument bundesrechtlich zu verankern, bis heute erfolglos geblieben. Anders ist die Lage jedoch in den Bundesländern, denn es existiert bereits in 12 Ländern eine Verbandsklage, die allerdings höchst unterschiedlich ausgestaltet sind.

3. Sinn und Zweck der Verbandsbeteiligung

a) Kooperationsprinzip und Vollzugsdefizit im Umweltrecht

Man war sich von Beginn an klar darüber, daß Umweltschutz - und ebenso Naturschutz als Unterfall - nicht nur reine Staatsaufgabe sein kann. Beide sind nicht allein Anliegen des Staates; vielmehr ist ein gemeinsames Bemühen aller gesellschaftlichen Kräfte erstrebenswert. Deshalb ist eines der tragenden Prinzipien im Umweltschutz das sogenannte Kooperationsprinzip, neben dem Vorsorge- und dem Verursacherprinzip. Auch die Verbände, deren Sachverstand man sich zunutze machen wollte, sind Bestandteil dieses Prinzips. Ein weiterer Grund für die juristische Aufwertung der Verbände war das sogenannte Vollzugsdefizit in der Verwaltung. Vollzugsdefizit bedeutet vereinfacht gesagt, daß zwar Gesetze ausreichend vorhanden sind, diese jedoch nicht richtig oder nicht vollständig von den Behörden vollzogen werden. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Im Umweltschutzrecht führte man das Vollzugsdefizit vor allem auf fachliche und personelle Mängel bei den Behörden zurück. Der Umweltschutz war ein neues Aufgabenfeld in der Verwaltung, man mußte erst Fachwissen und Erfahrungen sammeln. Um die Mängel bei den Behörden auszugleichen, hat man die Verbände herangezogen. Diese sollten den Behörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben helfen und damit das Vollzugsdefizit abbauen.

b) Sachverständigspartizipation

Wie gezeigt, ist es Aufgabe der Verbände, ihren Sach- und Fachverstand den Behörden zur Verfügung zu stellen. Die Verbände haben eher die Möglichkeit, Ortsbesichtigungen vorzunehmen und können auf langjährige Erfahrungen bei der Beurteilung naturschutzfachlicher Sachverhalte zurückgreifen. Grundidee des § 29 BNatSchG ist also nicht der politische Einsatz der Verbände für den Naturschutz, sondern allein der sachliche und fachliche Einsatz. Allerdings ist auch der folgende Gedanke maßgeblich: Die Verbände können sich engagierter für die Natur, die in unserem anthropozentrischen Rechtssystem keinen Fürsprecher hat, einsetzen, als die in eine hierarchische Ordnung eingebundenen Behörden, die oftmals Interessenkonflikten ausgesetzt sind.

4. Schwierigkeiten der Verbände, ihre Aufgabe wahrzunehmen

a) Rechtliche Ursachen

In rechtlicher Hinsicht ist § 29 BNatSchG eine unvollständige Regelung, die insbesondere zum Inhalt der Verbandsbeteiligung kaum Aussagen trifft. Aufgrund fehlender gesetzlicher Vorschriften existiert heute eine sehr unterschiedliche Verwaltungspraxis, die von Bundesland zu Bundesland stark variiert. Zumeist existieren zwar Rechtsverordnungen oder interne Erlasse der betreffenden Ministerien, die die Mitwirkung genauer beschreiben. Doch zufriedenstellend ist dies nur, solange die Regelungen auch eingehalten werden. Anders als aus einem Gesetz können die Verbände daraus nämlich keine einklagbaren Ansprüche ableiten. Entscheidend für

eine sinnvolle Mitwirkung sind eine rechtzeitige Benachrichtigung von dem Vorhaben, die Einsicht in die Unterlagen in möglichst großem Umfang und angemessene Fristen für die Erarbeitung der Stellungnahmen. Einer gesetzlichen Regelung bedürfte auch die Zusendung der Unterlagen, die eine wesentliche Erleichterung für die Verbände darstellen würde, denn die Verbandsmitarbeiter sind meist nur ehrenamtlich tätig und können daher die üblichen Öffnungszeiten der Behörden nicht wahrnehmen. Von den Verbänden wird auch vielfach gefordert, daß ihnen Mitteilung vom Verfahrensergebnis gemacht wird, was zur Erfolgskontrolle und Motivation innerhalb des Verbandes beitragen könnte.

b) Praktische Ursachen

Zu den praktischen Ursachen für die Schwierigkeiten der Verbände, ihre Aufgaben wahrzunehmen, gehört die bereits erwähnte Ehrenamtlichkeit der Verbandsmitarbeiter. Dazu kommt, daß es den Verbänden abgesehen von Zeit oft auch an finanziellen Mitteln mangelt, um genaue eigene Untersuchungen durchführen zu können. Außerdem gibt es in der Praxis zu viele Verfahren, für die eine Beteiligung vorgesehen ist und für die die personellen Kapazitäten der Verbände nicht ausreichen.

c) Ergebnis

Beide Ursachenquellen können dazu führen, daß sich die Verbände erstens nur an wenigen ausgewählten Verfahren beteiligen, und daß zweitens die Stellungnahmen nicht immer genau und überzeugend genug ausfallen.

5. Verbesserungstendenzen in der Gesetzgebung

An dieser Stelle kann nur gesagt werden, was aus juristischer Sicht getan werden kann, um die Verbandsbeteiligung zu verbessern. Die praktischen Ursachen kann das Recht nicht beheben. Einziger Ansatzpunkt wären gesetzlich vorgeschriebene finanzielle Hilfen für die Verbände, wie sie z.B. in Niedersachsen geplant sind.

Eine Novellierung des BNatSchG ist dagegen überfällig. In den bisherigen Entwürfen sind ein strengeres Anerkennungsverfahren und ein detailliert geregeltes Mitwirkungsverfahren vorgesehen. Ferner sollen noch weitere Verfahren mitwirkungspflichtig werden. In einigen Bundesländern, allen voran Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen, sind diese Absichten bereits realisiert. Hier finden sich auch sehr genaue Regelungen zum eigentlichen Inhalt der Mitwirkung.

6. Fazit und Ausblick

Zweifellos haben die Behörden im Vergleich zu den Anfängen des Naturschutzrechts an Fachverstand und Ausstattung hinzugewonnen. Insofern könnte man von einer Verschiebung der Aufgabe der Verbände dahingehend sprechen, daß ihre

Stellungnahmen weniger die fachliche Behördenbeurteilung des Sachverhalts ergänzen sollen, sondern vielmehr Überzeugungsarbeit zugunsten der Natur leisten müssen. Allerdings kann dies nur unter naturschutzfachlicher Absicherung geschehen. Mit unfachlichen oder gar rein politischen Statements würden die Verbände ihrer gesetzlichen Aufgabe nicht mehr gerecht.

II. Das Vertreten von Interessenpositionen

Die beteiligten Behörden und Verbände verfolgen mit ihren Stellungnahmen das Ziel, einen schützenswerten Wald zu erhalten. Als erstes stellt sich dabei die Frage, was ein schützenswerter Wald überhaupt ist, was einen Wald schützenswert macht. Welche Kriterien gibt es für den Wert eines Waldes und wie können diese in die Stellungnahmen der Beteiligten eingebaut werden, um den Standpunkt "Walderhaltung" zu begründen? Im folgenden werden die Stellungnahmen der Beteiligten bezüglich ihres Aufbaus und der Argumentationsweise analysiert.

1. Aufbau einer Stellungnahme

Eine Stellungnahme kann nach dem unten beschriebenen Muster aufgebaut werden. Grundsätzlich sollte jede Stellungnahme alle hier vorgestellten Punkte enthalten. Der Umfang und die Ausführung der einzelnen Schritte hängen jedoch von der Intention und Stellung der Verbände ab (z. B. Mitgliederzahl, Verknüpfungen mit Entscheidungsträgern, Koalitionen mit anderen Verbänden). Schließlich ist zu beachten, an wen die Stellungnahme gerichtet wird. Vor allem die Ausführung der Punkte "Argumente" und "Handlungsaufforderung" sollte sich bei Stellungnahmen unterscheiden, die an Politiker (z. B. Kreistagsmitglieder) oder an Fachbehörden (z. B. Landratsamt) gehen. Bei Politikern bewirkt die Betonung der Mitgliederzahl im Schlußappell vielleicht mehr als der Hinweis auf einzelne bedrohte Arten.

a) Standpunkt nennen

Idealtypisch: Zu Beginn möglichst klar und deutlich und ohne Umschweife Stellung beziehen.

Beispiel: "Sehr geehrte Damen und Herren, unser Verband spricht sich nachdrücklich gegen die Herausnahme der genannten Flächen aus dem Schutzgebiet aus".

Analyse: Nur bei wenigen Stellungnahmen findet sich der Standpunkt klar und deutlich am Anfang. Oft ist er in "Satzmonster" gekleidet, teilweise läßt er sich nur aus den Argumenten ableiten oder er wird erst als Schlußfolgerung gebracht.

b) Begründung, "Argumente liefern"

Der wichtigste Teil einer Stellungnahme ist die Frage: "Wie ist die bezogene Stellung ausreichend zu begründen?" Dies wird unten (Argumentationsplan) ausführlich behandelt.

c) Schlußfolgerung

Idealtypisch: Fazit aus den genannten Argumenten ziehen

Beispiel: "Insgesamt gesehen stellt die Baumaßnahme damit eine katastrophale ökologische Verschlechterung dar."

Analyse: Das Fazit wird, wie im Beispiel, meist zu allgemein und pauschal dargestellt. Es werden keine konkreten Szenarien entwickelt oder Beispiele herangezogen, die die Folgen einer Zerstörung des Waldes veranschaulichen könnten.

d) Handlungsaufforderung

Idealtypisch: Wiederholung des Standpunkts, eventuell Appell

Beispiel: "Wir appellieren daher an alle politischen Mandatsträger, sich in Verantwortung für unsere Umwelt gegen das Vorhaben auszusprechen! Der Eingriff steht in keinem Verhältnis zu seinem Nutzen!"

Analyse: Hier zeigen sich starke Unterschiede, die sich wohl auf die unterschiedlichen Strategien der Beteiligten zurückführen lassen. Einige Verbände halten sich nicht lange mit Argumenten auf, sondern versuchen durch Appelle an die Entscheidungsträger und durch persönliche Kontakte zum Ziel zu kommen. Andere Naturschutzverbände bringen viele Argumente, vergessen aber eine klare Handlungsaufforderung, die vor allem bei mitgliedsstarken Verbänden einiges Gewicht haben kann.

2. Argumentationsplan

a) Argumente sammeln

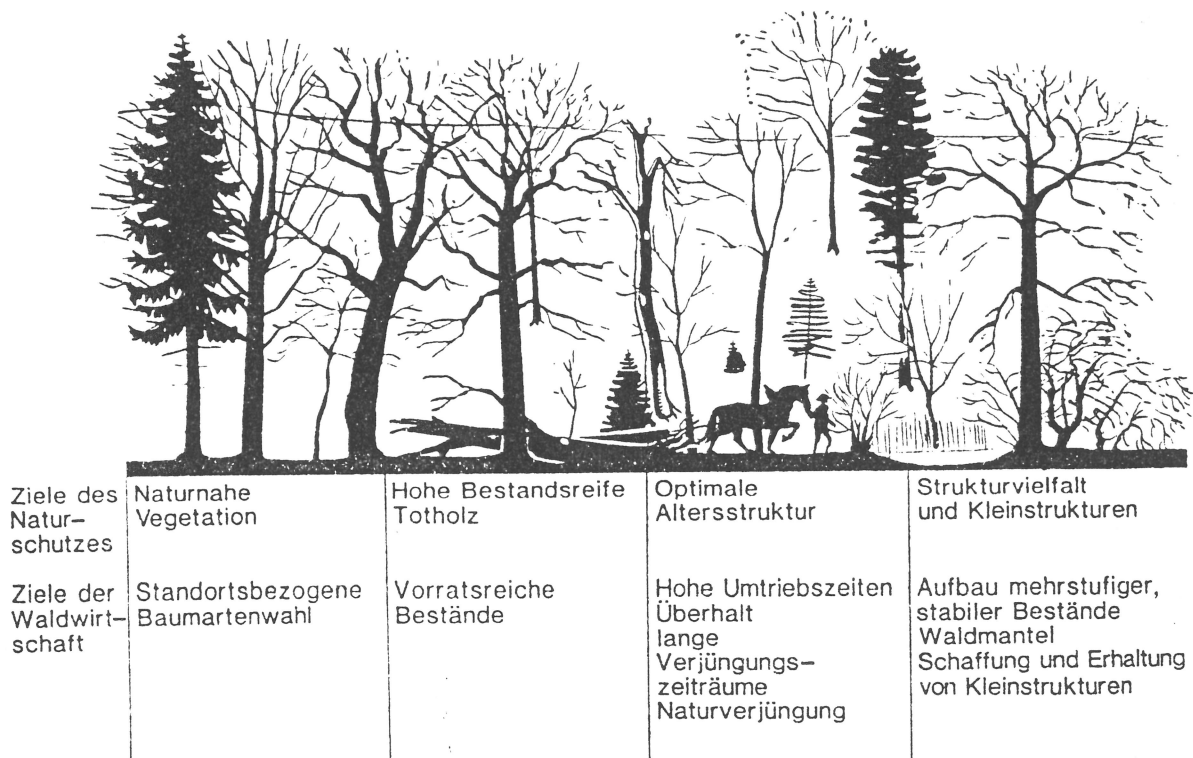
Zunächst müssen alle in Frage kommenden Argumente gesammelt werden. Neben einem persönlichen Begang der betroffenen Fläche bietet sich die Erstellung einer allgemeinen und einer speziellen Materialsammlung an. In die allgemeine Materialsammlung gehören z. B. Literatur zur Biotopwertanalyse und Erholungsfunktion von Wäldern, während für die spezielle Materialsammlung z. B. der Waldfunktionsplan und andere landesplanerische Instrumente, Gespräche mit Fachleuten sowie die Ergebnisse der Waldbiotopkartierung interessant sind.

b) Argumente ordnen und gewichten

Abschließend müssen die Argumente geordnet und gewichtet werden. So gibt es maßgebliche ("schlagende"), wichtige und lediglich unterstützende Argumente für

eine Stellung. Die Gewichtung der Argumente wird je nach der Intention des Verbandes oder der Behörde unterschiedlich ausfallen. Für den Naturschutz steht in der Regel der ökologische Wert des Waldes im Vordergrund, während für die forstliche Seite das generelle Ziel der Walderhaltung sowie die Aufrechterhaltung der Waldfunktionen von entscheidender Bedeutung sind. Die Unterschiede sind dabei meist kaum meßbar (siehe Abb. 1); häufig handelt es sich dabei um die selben Aspekte, nur werden sie unterschiedlich gewichtet oder aus einem anderen Blickwinkel betrachtet bzw. verschieden interpretiert. Im konkreten Fall ziehen jedoch alle Beteiligten an einem Strang und verwenden die gleichen Argumente.

Abb. 1: Ziele des Naturschutzes und der Waldwirtschaft (aus Ammer, Zum Verhältnis von Forstwirtschaft und Naturschutz in der Bundesrepublik Deutschland, Schweiz. Z. Forstwes. 139 (1988), H. 5, S. 365)



c) Argumente ausführen

Schließlich sind die Argumente zur Unterstützung der Ausgangsthese im einzelnen auszuführen. Ein Argument besteht aus zwei Bausteinen, nämlich aus

- einer Behauptung, die eine Meinung/Überzeugung wiedergibt und
- einer Begründung, die die geäußerte Behauptung so weit wie möglich sachlich und logisch untermauert.

Negativbeispiel: "Die Funktion des Waldes als wertvollstes Naherholungsgebiet im Verdichtungsraum der Landeshauptstadt würde durch den Eingriff irreparabel beeinträchtigt."

Die Behauptung "wertvollstes Naherholungsgebiet" wird nicht belegt, das Argument ist dadurch unglaubwürdig. Hier hätte man Besucherzahlen, eigene Beobachtungen, Erholungseinrichtungen (Wege, Bänke usw.) oder vergleichbare Studien zur Begründung heranziehen müssen.

3. Beispiel für ein naturschutzfachliches Argument

Wie gezeigt, besteht ein Argument zunächst aus einer Behauptung, wie sie sich auch häufig in den Stellungnahmen findet:

"überragende Bedeutung des konkreten Waldstücks"

"hochgradig schützenswerter Laubbaumbestand"

"Altbestand als Lebensraum höchster Qualität"

"unersetzlicher Lebensraum"

Bei der Suche nach dem zweiten Baustein eines Arguments, also der sachlichen und logischen Begründung, wird man hingegen nicht so schnell fündig. Gerade bei den Verbänden begnügt man sich häufig mit Behauptungen und macht sich nicht die Mühe, diese näher zu begründen (siehe Beispiel oben). Es gibt aber auch gelungene Argumente:

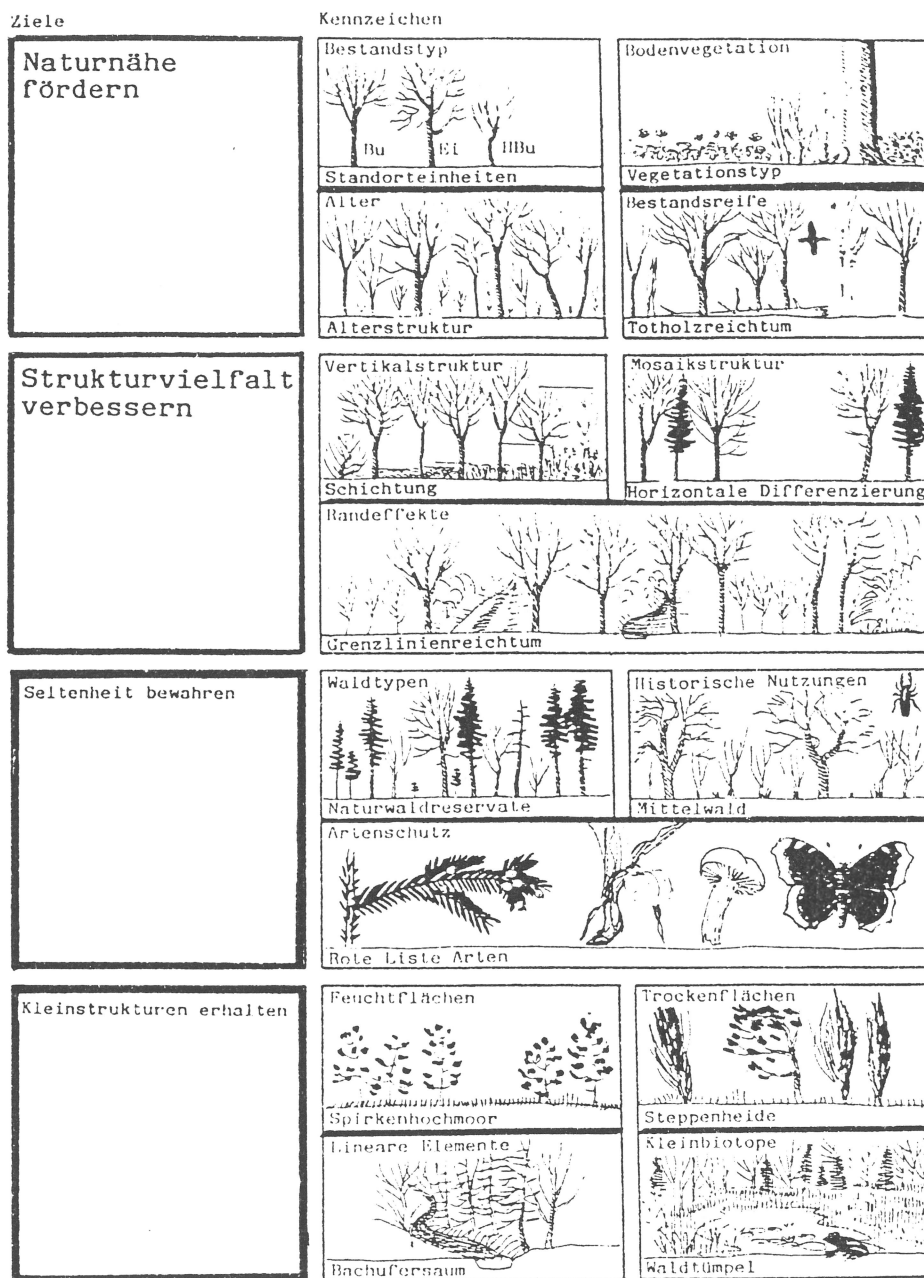
"Bei dem betroffenen Bestand handelt es sich um einen wertvollen Laubholzbestand unterschiedlicher Altersklassen mit guter Naturverjüngung, reichhaltiger Krautschicht und optimal ausgebildetem Waldsaum."

Auch von Seiten der Behörden wird versucht, die naturschutzfachliche Behauptung, daß der Bestand aufgrund seines ökologischen Wertes besonders schützenswert sei, zu begründen:

"Der betroffene Waldbestand erscheint aufgrund der Vielzahl vorhandener alter Eichen und Buchen, des hohen Totholzanteils und der ausgeprägten Altersstufung als besonders schützenswert. Insbesondere in den umliegenden fichtenreichen Wäldern sind derartige Bestände, die auch eine besondere Bedeutung als Lebensraum für seltene Tier- und Pflanzenarten (z. B. Höhlenbrüter, Totholzkäfer, holzbesiedelnde Pilze) haben, sehr selten."

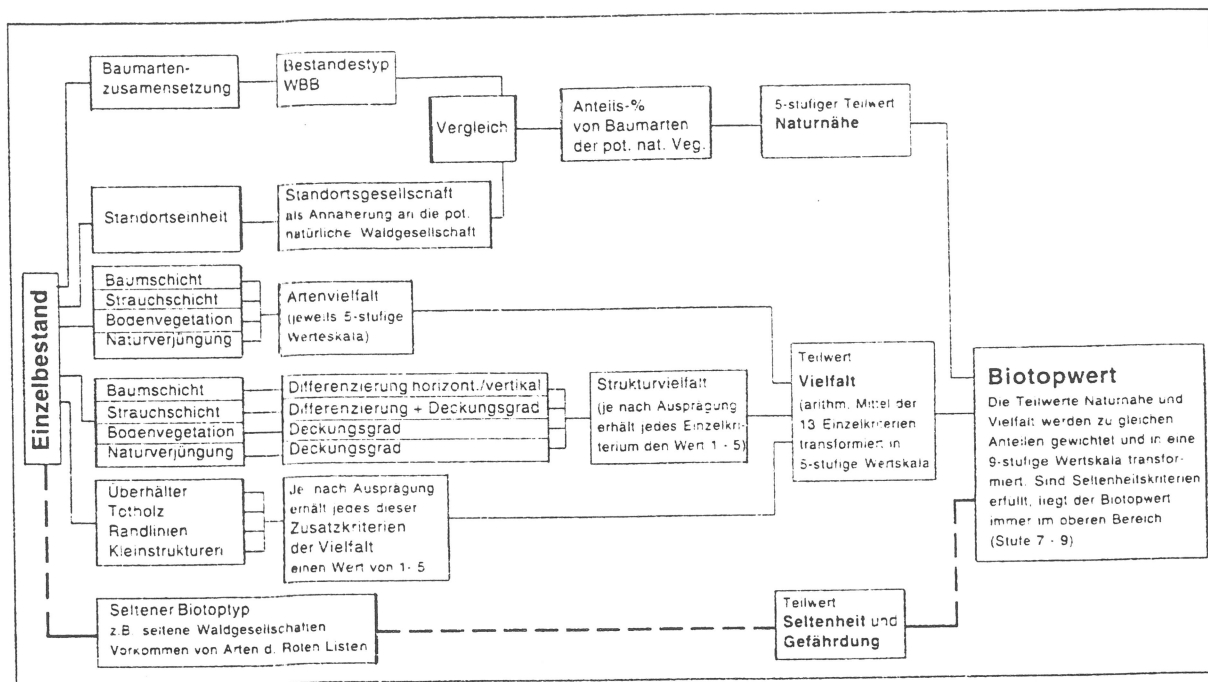
Hier werden die wesentlichen Elemente einer ökologischen Bewertung erwähnt, die auf einer Beurteilung der forstlichen Bestände, von Kleinstrukturen und faunistischen Informationen beruht. Grundlage dieser Beurteilung sind die Indikatoren Naturnähe, Seltenheit und Strukturvielfalt (siehe Abb. 2).

Abb. 2: Variablen und Kennzeichen naturnaher Waldbewirtschaftung (aus Ammer, Naturschutzstrategien im Wirtschaftswald, Forstw. Cbl. 111 (1992), H. 4, S. 261)



Für die ökologische Bewertung wurden bereits Verfahren entwickelt, die wie in Baden-Württemberg, bei der Waldbiotopkartierung eingesetzt werden. Über eine Bewertungsmatrix wird aus den verschiedenen Elementen des Bestandes (Baumarten, Standort, Totholz usw.) ein Biotopwert gebildet. Näheres ist dem folgenden Schema der Biotopwertbildung zu entnehmen.

Abb. 3: Schema der Biotopwertbildung (aus Schirmer, Verfahren und Ergebnisse der Waldbiotopkartierung, AFZ 47 (1992), H. 1, S. 40)



Die Begründungen sind häufig sehr allgemein gehalten. Bei dem Hinweis auf die Bedeutung von Totholz als Lebensraum von seltenen Tier- und Pflanzenarten sollten noch mehr Untersuchungsergebnisse (Artenspektrum, Rote Liste-Arten) mitgeführt werden, um so abstrakte Aussagen plastischer zu machen (Abb. 4). Anschaulich wäre es etwa, die in den Höhlenbäumen lebenden Arten konkret zu benennen.

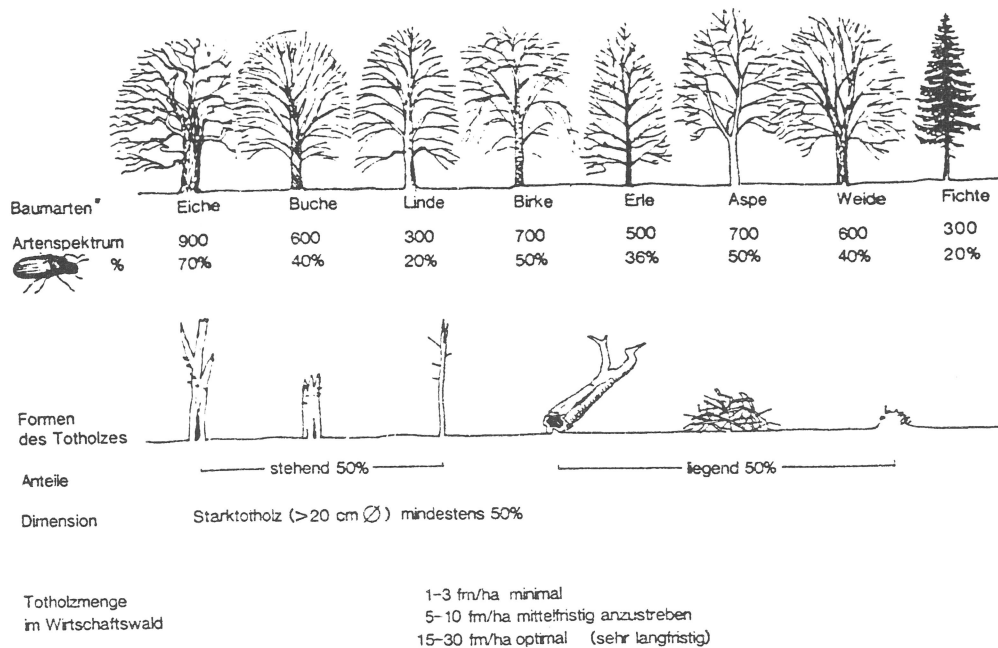


Abb. 4: Bedeutung verschiedener Baumarten für xylobionte Käfer (aus Ammer, Konsequenzen aus den Ergebnissen der Totholzforschung für die forstliche Praxis, Forstw. Cbl. 110 (1991), H. 2, S. 153)

4. Fazit

Wenn eine Stellungnahme abgegeben werden soll, dann sollte sie zumindest gewissen formalen und fachlichen Ansprüchen genügen. Die große Zahl von Stellungnahmen und die geringen personellen Kapazitäten der Verbände stehen dem Aufwand für eine gute Stellungnahme oft entgegen. Die einmalige Arbeit für ein gutes Konzept kann jedoch die Belastung für folgende Stellungnahmen verringern.

Eine gute Stellungnahme allein ist sicher nicht der Schlüssel zum Erfolg. Sie sollte aber Teil einer Gesamtstrategie sein, die auch politikwissenschaftliche Aspekte berücksichtigt, z. B. durch die Bildung von Koalitionen, und die sich gezielt an einzelne Politiker und an die Öffentlichkeit wendet.

III. Die forstliche Planung als Instrument der Walderhaltung

Art. 5 und 6 BayWaldG schaffen über das Instrument der Wald funktionsplanung die Möglichkeit, den Wald flächendeckend nach seinen Funktionen einzustufen, bestimmten Schutzkategorien (z.B. gesetzlich geschützter Wald nach Art. 10, 11, 12 BayWaldG; z.B. Ziele der Raumordnung und Landesplanung) zuzuführen und seinen Schutzwert im Einzelfall als Belang der Walderhaltung konkretisieren zu können. Es stellt sich daher die Frage, welchen forstfachlichen Spielraum die Wald funktionsplanung bietet, um den Schutz des Waldes zu gewährleisten, und welche Grenzen ihr gesteckt sind.

Exkurs: Grundsätze der forstlichen Planung gem. Art. 5 BayWaldG

1. Der Wald hat Schutz-, Nutz-, und Erholungsfunktionen. Er ist deshalb nach Fläche, räumlicher Verteilung, Zusammensetzung und Struktur so zu erhalten, zu mehrern und zu gestalten, daß er seine jeweiligen Funktionen bestmöglich und nachhaltig erfüllen kann.
2. Die Funktionen der Wälder sind zu erfassen und zu werten. Geeignete Maßnahmen zur Erfüllung dieser Funktionen sollen geplant werden.
3. Sofern Vorrangfunktionen festgelegt werden, sollen auch Maßnahmen geplant werden, die der Erfüllung der übrigen Funktionen des Waldes dienen. Insbesondere ist unter Beachtung der anderen Funktionen stets eine nachhaltige, höchstmögliche Holzerzeugung in standortgemäßen Wäldern anzustreben.
4. Landwirtschaftliche Grenzertragsböden, Brachflächen oder Ödland sollen zur Aufforstung vorgesehen werden, wenn dies mit den Landschaftsrahmenplänen und den Agrarleitplänen vereinbar ist.
5. Möglichkeiten zum Ausgleich der Nachteile ungünstiger Besitzstrukturen (geringe Grundstücksgröße, unzuweckmäßige Grundstücksausformung, Gemengelage) und zu ihrer Verbesserung sind aufzuzeigen.

Anhand der Waldfunktionsplanung in Bayern läßt sich erkennen, daß die Erhebung der Waldfunktionen eine planungsmethodische Voraussetzung des in Art. 5 BayWaldG näher bestimmten Planungsauftrags darstellt. Die Verortung von (Vorrang-) Funktionen auf bestimmten Flächen ist dabei das Ergebnis der Ausübung des Planungsermessens, das den forstlichen Planungsbehörden wie auch anderen Fachplanungsträgern gesetzlich zusteht. Die Grenzen dieser Ermessensausübung sind im Einzelfall zu bestimmen. Soweit rechtlich verbindliche Ziele und Bewertungsmaßstäbe (allgemein: Vorgaben) existieren, muß sich die Waldfunktionsplanung daran orientieren, d.h. derartige Vorgaben sind planerisch zu berücksichtigen. Rechtsquellen sind dabei Gesetze, Verordnungen, Satzungen, Verwaltungsvorschriften sowie die Pläne und Programme der Raumordnung und Landesplanung.

Ein planerischer Ermessensspielraum besteht dort, wo keine zwingenden konkreten Vorgaben existieren bzw. dort, wo es mehrere Entscheidungsalternativen gibt. Solche Alternativen können sich zum Beispiel bei der flächenweisen Zuordnung, also der konkreten Verortung von Funktionen ergeben.

Maßgebliche Leitlinien für die Ausübung des planerischen Ermessens bietet auch das BayWaldG selbst: Aus Art. 5 BayWaldG ergibt sich sowohl die grundsätzliche Maxime der Optimierung der Holzproduktion als auch die gleichzeitige integrative Berücksichtigung aller Funktionen auf ganzer Fläche als Maßgabe für die Waldfunktionsplanung. Aus Art. 18 Abs. 1 und 2 BayWaldG läßt sich entnehmen, daß eine Zuweisung von Funktionen schwerpunktmäßig im Staatswald vorzunehmen ist. So sind z.B. Ziele des Natur- und Ressourcenschutzes durch die Waldfunktionsplanung vorrangig im Staatswald zu verwirklichen.

Die Steuerung der Ermessensausübung erfolgt durch Arbeitsanweisungen zur Waldfunktionsplanung. Dies läßt sich am Beispiel der Kartierung der Erholungsfunktion erläutern (vgl. Abb. 5). Die von den Forstbehörden herangezogenen Bewertungskriterien entstammen im wesentlichen der Literatur zur Walderholungsfor schung. Dieses Vorgehen entspricht den Grundsätzen einer rechtmäßigen Ermessensausübung, solange und soweit keine anderen verbindlichen Bewertungsmaßstäbe existieren.

Folglich erfordern die Grundsätze der pflichtgemäßen Ermessensausübung eine Fortschreibung der fachlichen Kriterien, wenn sich neue Erkenntnisse der Forschung ergeben oder wenn sich die rechtlichen Maßstäbe verschieben. Hieraus folgt auch eine Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung der kartierten Waldfunktionen. Eine aktive und stetige Ermittlungstätigkeit ist also erforderlich, um einen optimalen Schutz des Waldes vor Beeinträchtigungen zu garantieren. Der ständige Umgang mit dem geltenden Recht ermöglicht es den forstlichen Planungsbehörden im übrigen, Lücken im gesetzlichen Schutz der Wälder zu erkennen und sie gegebenenfalls zum Gegenstand forstpolitischer Bemühungen zu machen.

Abb. 5: Kriterien zur Einstufung der Wälder mit Erholungsfunktion (leicht verändert aus BaySTMELF, Arbeitsanweisungen für die Ausscheidung der Waldfunktionen, unveröffentlicht, ohne Jahresangabe)

Kriterien	Einstufung/ Indikatoren
Zahl und Häufigkeit der Besucher	<ul style="list-style-type: none"> • Stufe 1: über 10 Besucher/ha/Tag • Stufe 2: 1 bis 10 Besucher/ha/Tag
Lage	Räumliche Zuordnung zu: <ul style="list-style-type: none"> • Besucherquellgebieten • andere Erholungsangeboten
Erreichbarkeit (Tageserholung)	<ul style="list-style-type: none"> • im Mittel 30 Minuten (Geh- und Fahrzeit) akzeptabel • Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln • Ausbau und Dichte des Straßennetzes • Dichte und Zustand der Waldwege
Naturausstattung	<ul style="list-style-type: none"> • Geländevielfalt • Waldverteilung (Landschaftsbild, Waldränder) • Waldgefüge (Waldinnenränder, Alter, Baumarten)
Einschränkende Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> • mangelhafte natürliche Eignung (Steilhänge, feuchte Lagen) • Immissionen • Minderung der Begehbarkeit • Minderung des ästhetischen Wertes (z.B. Mülldeponie)

IV. Politikwissenschaftliche Aspekte

1. Einführung

Politik enthält immer drei Dimensionen, nämlich:

1. Den geregelten Prozeß bzw. das zielorientierte Handeln. Parameter: Erkennen des Problems, Alternativenprüfung, Programmbildung, Programmvollzug, Wirkungskontrolle, Nachsteuerung. Ziele: Gefahrenabwehr (Bannwald) bzw. Risikomanagement (Landschaftsschutzgebiet).
2. Den ungesteuerten Prozeß. Beispiel: Herausnahme der Flächen aus dem Landschaftsschutzgebiet. Ungewiß ist zuvor, wie die beteiligten Verbände und Behörden reagieren werden, welche Koalitionen sich bilden, welche Institutionen zusätzlich eingeschaltet werden. Dieser Teil des Prozesses ist nicht vorhersehbar und daher nur eingeschränkt durch die Beteiligten steuerbar.

3. Das institutionelle System. Hierunter ist die Einbindung der Administration in den Verfahrensablauf zu verstehen, ihre Beeinflussung von außen, das Gewicht interner Diskussionen und Entscheidungshierarchien (Weisungen) sowie Kontakte zwischen den Verwaltungszweigen.

2. Akteure im politischen Prozeß

Die an der Durchführung des Vorhabens beteiligten Akteure lassen sich grob in Befürworter, Gegner und Zwitter untergliedern. Befürworter sind vor allem die Gemeinde, die von der Erweiterung und Erschließung des Gewerbegebietes unmittelbar profitierenden Eigentümer und ansässigen Gewerbebetriebe sowie diejenigen Anlieger, die durch den Bau der geplanten Straßentrasse von Lärmimmissionen im eigenen Wohnbereich entlastet werden. Konsequente Gegner des Vorhabens sind im wesentlichen die verfahrensbeteiligten Naturschutzverbände. Eine nicht ganz eindeutige Gegnerrolle nimmt auch die Naturschutzverwaltung ein; sie argumentiert zwar angesichts der hohen ökologischen Wertigkeit des Waldes ebenfalls grundsätzlich für die Walderhaltung, zeigt aber zugleich Kompromißbereitschaft im Hinblick auf die konkrete Verfahrensausführung - dies vermutlich in Einsicht der sachlich begrenzten Leistungsfähigkeit des naturschutzrechtlichen Instrumentariums Landschaftsschutz und Eingriffsregelung, und aus langjährigen Erfahrungen betreffend das Gewicht von Naturschutzbelangen im Vollzug des öffentlichen Planungs- und Vorhabenrechts. Eine Zwitterstellung nimmt die Forstverwaltung ein, die zwar einerseits für den Grundsatz der Walderhaltung eintritt, dies jedoch andererseits aufgrund längere Zeit zurückliegender Zusagen und den Vorhabenträgern eingeräumter Verhandlungspositionen nicht konsequent verfolgen kann. Festhalten läßt sich also eine grundsätzlich erhöhte Bereitschaft zur Kompromißfindung auf Seiten der beteiligten Umweltfachverwaltungen, während die Verbände einer Kompromißlösung eher abgeneigt sind.

Zu beobachten ist weiterhin, daß die am Verfahren beteiligten Akteure weitgehend isoliert auftreten und versuchen, ihre Interessen im Alleingang zur Umsetzung zu bringen. Eine Kommunikation oder Abstimmung findet zwischen ihnen nur in geringem Maße statt, die Entwicklung gemeinsamer Strategien ist überhaupt nicht zu beobachten. Nur in einem Fall erstellen zwei Naturschutzverbände ein gemeinsames Papier, mit und in dem sie versuchen, die Öffentlichkeit gegen das Vorhaben zu mobilisieren. Generell ist ein strategisches Vorgehen, etwa durch gezielte Einschaltung von Kommunikationsmittlern oder die Beeinflussung der Entscheidungsträger, nur ausnahmsweise und wenn, dann unabgestimmt, zu beobachten. Eine Abstimmung zwischen den beteiligten Umweltfachbehörden ist nicht erkennbar, obwohl weitgehend identische Ziele verfolgt werden. Auch eine aus fachlicher Sicht naheliegende enge Zusammenarbeit von Naturschutzbehörden und -verbänden findet nicht statt.

3. Konfliktanalyse

Zur Auflösung eines Konfliktes existieren folgende Konfliktregelungsmechanismen:

Aufklärung ⇒ Führt zur Auflösung eines nur scheinbar bestehenden Konflikts, indem die Beteiligten nach entsprechender Information erkennen, daß das Vorhaben nicht, wie zunächst irrtümlich angenommen, den eigenen Interessen widerspricht. Diese Lösung scheidet hier von vornherein aus, da es sich für alle Beteiligten nicht lediglich um einen scheinbaren, sondern um einen realen Konflikt handelt.

Sachlösung ⇒ führt zu einer allseits befriedigenden Lösung, da alle Beteiligten ihre Interessen, z.T. sogar in höherem Maße als vorher, erfüllt sehen. Diese elegante Art der Konfliktlösung ist hier nicht erreichbar, da die Kontrahenten divergierende Ziele verfolgen und eine Sachlösung, die zu einer Befriedigung *aller* Interessen führen soll, nicht zu realisieren ist. Es war daher konsequent, daß das Herbeiführen einer Sachlösung zu keiner Zeit ernsthaft versucht wurde.

Aushandlung ⇒ Impliziert, daß die Verhandlungspartner kompromißbereit sind, um letztendlich eine Lösung herbeiführen zu können, die für alle Beteiligten Einbußen mit sich bringt. Die Aushandlung ist die typische Form des Kompromisses. Sie ist im vorliegenden Fall hinsichtlich des Bannwaldes zu beobachten, bei dem im Vergleich zur ursprünglichen großflächigen Lösung zwei Kompromisse ausgehandelt wurden: Zum einen ist die für den Straßenbau zu rodende Waldfläche gegenüber der ersten Planung im Umfang deutlich verringert worden; und zum anderen sind an anderer Stelle Kompensationsaufforstungen zum Ausgleich des Waldflächenverlustes vorgesehen. In beiderlei Hinsicht bestehen allerdings deutliche wald- und naturschutzrechtliche Rahmenvorgaben, die jedenfalls den Anordnungsgrund, also das "Ob" von Vermeidungs- und Kompensationsanordnungen, nicht in das freie Aushandlungsermessen der Beteiligten stellen, sondern gesetzlich zwingend vorschreiben (waldgesetzlich aufgrund Art. 9 Abs. 6 S. 2 BayWaldG; naturschutzgesetzlich aufgrund §§ 8 a ff. BNatSchG i.V.m. Art. 6 ff. BayNatSchG). Eine Aushandlung hat daher nur hinsichtlich des "Wie", also der Art und des Umfangs, der Kompensationsmaßnahmen stattgefunden.

Machtlösung ⇒ Hierbei setzt eine Seite ihre Interessen vollständig durch. Häufig handelt es sich dennoch um einen Kompromiß, da die bestehende Rechtsordnung einseitige reine Machtlösungen durch rechtsstaatliche Mitwirkungsrechte und geeignete Kompensationsmittel zu verhindern versucht. An dem typischen Gegeneinander von Sieger und Unterlegenem ändert diese Art des *einseitig bevorzugenden* Kompromisses dennoch nichts, da der Kompromiß die unterlegene Seite deutlich benachteiligt. Eine solche Machtlösung ist hinsichtlich des Landschaftsschutzgebietes zu beobachten; anders als beim Bannwald, dessen Inanspruchnahme Art. 9 BayWaldG unter bestimmten Voraussetzungen ausdrücklich zuläßt, ist das Waldumwandlungsverbot aufgrund der Landschaftsschutzverordnung gegenüber der gemeindlichen Bauleitplanung zwingendes Recht und daher nicht zulässig. Durch die Herausnahme der Flächen aus dem Geltungsbereich der Landschaftsschutzverordnung ist es dem Vorhabenträger jedoch gelungen, eine Änderung der Rechtslage lediglich um den Preis von Kompensationsmaßnahmen zu erreichen. Von einem echten Kompromiß läßt sich in diesem Falle daher nicht mehr sprechen.

E. Diskussion

I. Zur Verbandsbeteiligung

Ein Schwerpunkt der Diskussion beschäftigte sich mit der Rolle der Verbände im Verfahren. Dabei wurde übereinstimmend geäußert, daß die rein formale Beteiligung der Verbände im Grundsatz ausreichend sei, da hierdurch einerseits die Belange wahrgenommen werden könnten, andererseits aber keine unlösbaren Anforderungen an die Verbände gestellt würden. Das Grundproblem der Verbände sei nun einmal deren schlechte finanzielle und personelle Ausstattung, die nur durch umfangreiches ehrenamtliches Engagement ausgeglichen werden könnte. Jedes Beteiligungsrecht sei daher immer auch eine Beteiligungslast. Ausweitungen der Beteiligungsrechte würden daher kaum zu besseren Resultaten führen. Schon jetzt litten die Verbände unter einer wahren Verfahrensflut, die eine intensive Aufgabenwahrnehmung nur im Ausnahmefall zulasse. Ein Ortsbegang, an sich selbstverständliche Notwendigkeit für eine sachgerechte Stellungnahme, sei schon in der jetzigen Situation häufig nicht durchführbar. Eine rechtliche Stärkung der Verbände, sei es durch eine Erweiterung des Kataloges der mitwirkungspflichtigen Verfahren oder durch die Einführung eines Verbandsklagerechtes, würde daher wohl zu zwei wesentlichen Änderungen gegenüber der gegenwärtigen Praxis führen:

- Konzentration auf (scheinbar) wichtige Verfahren.
- Langfristige Verdrängung kleinerer Verbände.

Ob dies gewollt sei, müsse man umfassend diskutieren, denn sowohl in der derzeit praktisch lückenlosen Verfahrensbeteiligung als auch in der Vielzahl der existierenden Naturschutzverbände sei die insgesamt erfolgreiche Arbeit des Verbandsnaturschutzes schließlich begründet.

Die Vertreter der Forst- und Naturschutzbehörden wiesen in diesem Zusammenhang noch darauf hin, daß sie sehr häufig unmittelbar von der Arbeit der Verbände profitieren würden, indem diese durch gezielte Presseinformation gleichermaßen Öffentlichkeit wie handelnde Politiker mobilisieren könnten und so Mehrheiten für die Verfolgung von Naturschutzzielen schafften. Den Behörden sei eine aggressive Informationspolitik versagt, so daß häufig erst die Kombination "Naturschutz-/Forstverwaltung mit Naturschutzverbänden" Erfolg versprechen würde. Die Behörden hätten daher einen kurzen Draht zu den meisten Verbänden aufgebaut, um über gezielte Information die Durchsetzung gemeinsamer Anliegen zu erleichtern.

II. Zum konkreten Vorgehen im Beispielfall

Die Vertreter der Forst- und Naturschutzbehörden gestanden ein, daß die grundsätzliche Ablehnung des Vorhabens in den offiziellen Stellungnahmen - *facta dominant iura* - begleitet wurde von begleitenden informellen Verhandlungen über geeignete Kompensationsmaßnahmen im Falle dennoch erteilter behördlicher Gestattungen. Die Erfahrungen der Vergangenheit lehrten die Umweltbehörden, schwache Abwägungspositionen in landschaftsverbrauchenden Verfahren auch bei potentiell

günstiger Rechtslage zu erkennen und sich möglichst frühzeitig um geeignete Ausgleichs- und Ersatzflächen zu bemühen. Zumeist seien die Vorhabensträger in dieser frühen Phase auch verhandlungsbereit und kompromißfähig, winke doch für den Fall der behördlichen Unterstützung eine schnelle Verfahrensabwicklung.

Vor allem beim Landschaftsschutz sei aufgrund der besonderen bayerischen Rechtslage Fingerspitzengefühl erforderlich. Landschaftsschutzgebiete würden hier nicht durch Naturschutz- oder sonstige staatliche Behörden, sondern durch den Landkreis als Selbstverwaltungskörperschaft ausgewiesen. Die Widerstände gegen den Landschaftsschutz insbesondere von Seiten der Bauern- und Waldbesitzerverbände hätten sich in der Vergangenheit beständig erhöht, mit der Folge, daß die Landkreise häufig weder in der Lage noch willens seien, weitere Landschaftsschutzgebiete festzusetzen. Die Naturschutzbehörden müßten hier, um nicht ein völliges Leerlaufen dieser gesetzlichen Schutzkategorie zu riskieren, behutsam vorgehen, d.h. in Konfliktfällen auch einmal ihre fachlichen Ziele zurückstellen. In diesem speziellen Falle sei es nicht leicht gewesen, den Verlust eines kleinen Waldstücks innerhalb eines ausgedehnten, zusammenhängenden Waldes von mehreren 1.000 ha Größe mit reinen Artenschutzargumenten plausibel zu machen, zumal ja auch der gesetzliche Schutz, soweit er das Naturschutzrecht betreffe (nur Landschafts- statt Naturschutzgebiet), nicht hochwertig sei.

Die Verbandsvertreter wiesen nochmals auf die personellen und finanziellen Schwierigkeiten hin und identifizierten diese als Hauptgrund für die häufig sehr pauschalen und wenig differenzierten Stellungnahmen der Naturschutzverbände. In der Vergangenheit habe sich aber auch gezeigt, daß detaillierte fachliche Erörterungen kaum Erfolge zeitigten, verglichen insbesondere mit politischer Einflußnahme. Rein naturschutzfachliche Äußerungen trügen oftmals auch den Makel "grüner Spinnerei" mit sich, was ihre Erfolgsaussichten nicht erhöhe. Daher beschränke man sich insofern häufig auf die Benennung von Schlagworten und versuche, diese mit politischen und rechtlichen Erwägungen zu verknüpfen.

III. Einzelfragen

Übereinstimmung bestand in der Einschätzung der lediglich begrenzten Wirksamkeit der naturschutzrechtlichen *Eingriffsregelung* bei derartigen Vorhaben. Unabhängig vom speziellen Problembereich Eingriffsregelung in der Bauleitplanung sei die Eingriffsregelung nicht geeignet, landschaftszerstörende Maßnahmen, wie etwa den Straßenbau, zu verhindern. Das Projekt als solches müsse grundsätzlich akzeptiert werden, es könne aufgrund der Eingriffsregelung keine umfassende Variantenprüfung vorgenommen werden. Hier gehe es letztlich nur um eine Schadensminimierung - nicht der Eingriff als solcher sei zu unterlassen sondern lediglich die durch den Eingriff bewirkten vermeidbaren Beeinträchtigungen - bzw. um die Reparatur von Natur- und Landschaftsschäden durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Alles andere würde dieses Instrument überfordern; abgesehen von der tatsächlichen Durchsetzbarkeit sei dies eben auch rechtlich schon nicht vorgesehen.

Von einer *Waldbiotopkartierung* erwartete man sich durchaus eine Stärkung des Walderhaltungsgedankens gegenüber waldzerstörenden Vorhaben, wies jedoch

gleichermaßen auf die aus einer solchen Kartierung gegebenenfalls erwachsenden Nachteile hin. Insbesondere drohe eine Aufteilung der Wälder in Biotop- und andere Wälder mit der Folge, daß letzteren nur noch ein geringer Schutz zukommen würde. Mit dem Waldfunktionsplan stünde bereits ein planerisches Instrument zur Verfügung, mit dem sich der funktionenbezogene Ansatz des Waldgesetzes auch viel besser erfassen lasse. Auch müsse man sich darüber im klaren sein, daß die Waldbiotopkartierung nur weitere Abwägungskriterien anbieten könne, ohne daß diesen im Einzelfall wirklich entsprochen werden müßte. Losgelöst von den Rechtswirkungen müsse man sich auch der fachlichen Problematik einer Waldbiotopkartierung bewußt sein. Weder bestehe zur Zeit Einigkeit über die "richtigen" Naturschutzziele im Wald noch existierten naturwissenschaftlich abgesicherte Methoden zur Erfassung der Biotopfunktion des Waldes. Gerade die Waldfunktionsplanung habe gezeigt, wie mit teilweise unbrauchbaren Kriterien naturwissenschaftlich unbefriedigende Ergebnisse erzielt und - durch die Einbindung der Waldfunktions- in die Landesplanung - für längere Zeiträume festgeschrieben wurden.

Umstritten war schließlich die Frage der walderhaltenden Funktion von *Bannwäldern*. Nicht zu übersehen sei, daß der Gesetzgeber nur scheinbar einen lückenlosen Schutz des Bannwaldes gewähre. Rechtskonstruktiv handele es sich um ein Grundsatz-Ausnahme-Modell, dessen Ausnahme-Variante in der Praxis häufig sehr weit ausgelegt werde. Ob dies wirklich negativ zu beurteilen sei, hänge im Grunde vom gedanklichen Ansatz ab: Fasse man den Bannwald lediglich als Instrument der bloßen Walderhaltung auf, sei der Schutz ausreichend; schließlich sei jede Bannwaldrodung an eine (flächenmäßig) gleichwertige Neuaufforstung geknüpft. Verstehe man unter Bannwaldschutz aber vor allem den Schutz von Wäldern als Träger wichtiger Umweltfunktionen, dann seien gesetzliche Regelung und Praxishandhabung gleichermaßen unbefriedigend. Denn jede Neuaufforstung müsse über längere Zeiträume qualitativ hinter dem status quo zurückbleiben und könne somit lediglich den abstrakten, nicht jedoch den qualitativen Waldflächenverlust ausgleichen.

IV. Fazit

Das Fallbeispiel hat gezeigt, daß die Erhaltung von Wäldern - sei es generell oder in ihren Funktionen als wesentliche Bestandteile des Naturhaushaltes - an rechtliche und tatsächliche Grenzen stoßen kann, sobald entgegenstehende waldbeanspruchende Vorhaben ausreichend argumentativ abgesichert und politisch vorbereitet sind. Vor allem wurde deutlich, daß ein auf den ersten Blick umfassender rechtlicher Schutz sich sehr schnell als lückenhaft erweist, wenn es den Fachbehörden, den Naturschutzverbänden und allen weiteren an der Walderhaltung interessierten Personen nicht gelingt, den Gesetzesvollzug in fachlicher und strategischer Hinsicht zielgerichtet zu steuern. Das Recht allein erscheint überfordert, verbindliche Richtvorgaben zum Schutz von Wald und Natur in Abwägungsentscheidungen auch wirklich durchzusetzen. Hier bestehen Schutzlücken, die nur durch einen verbesserten Informations- und Wissensaustausch zwischen den Rechts-, Forst- und Naturwissenschaften und der Praxis sowie durch die Entwicklung zielgerichteter Strategien geschlossen werden können.