

Thüringer Ministerium für Infrastruktur
und Landwirtschaft (TMIL)
Abteilung 5 Strategische Landesentwick-
lung, Forsten
Az.: 1080-54-7767/1-76741/2022
Erfurt, den 22. August 2022

Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie
und Naturschutz (TMUEN)
Abteilung 4 Naturschutz und Nachhaltig-
keit
Az.: 0901-46-8691/17-1-26729/2022
Erfurt, den 22. August 2022

Gemeinsamer Erlass der Abteilung 5 des TMIL und der Abteilung 4 des TMUEN zur Waldbewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten – Beschluss des SächsOVG vom 9. Juni 2020

Anlagen: 2

Die naturschutzrechtliche Verträglichkeit forstwirtschaftlicher Maßnahmen in Natura 2000-Gebieten ist in jüngerer Zeit verschiedentlich Gegenstand richterlicher Befassungen gewesen. Insbesondere der Beschluss des Sächsischen Obergerichts (SächsOVG) aus dem Jahr 2020 (Beschl. v. 09.06.2020 – 4 B 126/19) hat große Aufmerksamkeit erweckt.

Hierbei ging es um die Vereinbarkeit des Forstwirtschaftsplans 2018 der Stadt Leipzig mit den Vorgaben des Natura 2000-Schutzgebietssystems. In der Folge traten Fragen zur Rechtssicherheit beabsichtigter forstwirtschaftlicher Maßnahmen in Natura 2000-Gebieten auf. Das hat die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften „Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung“ (LANA) und „Forst“ (FCK) veranlasst, eine abgestimmte Position zu entwickeln, die Waldbesitzenden eine Orientierung geben können.

Auch nach aktueller Rechtsprechung steht außer Frage, dass die ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten grundsätzlich zulässig und teilweise sogar erforderlich ist, um den „günstigen Erhaltungszustand“ zu wahren. Trotzdem – und dies wurde vom SächsOVG bestätigt – sind forstliche Maßnahmen nicht pauschal von der Pflicht zur Prüfung der Verträglichkeit befreit, da auch sie in bestimmten Fällen Projekte darstellen und zur erheblichen Beeinträchtigung von Schutzgütern führen können. Im Rahmen der Waldbewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten ist deshalb zuverlässig und nachprüfbar Vorsorge zu treffen, dass die geplanten forstlichen Maßnahmen nicht zu erheblichen Beeinträchtigungen von Natura 2000-Schutzgütern führen. Dazu ist ein vorheriger Abgleich geplanter forstlicher Maßnahmen mit den Natura-2000-Erhaltungszielen erforderlich, um unbeabsichtigte erhebliche Beeinträchtigungen von Natura-2000-Gebieten zu vermeiden.

Eingesehen werden können die Erhaltungsziele für die Schutzgüter der Thüringer Natura 2000-Gebiete in der rechtverbindlichen Thüringer Natura 2000-Erhaltungsziele-Verordnung (ThürNat2000ErhZVO) vom 29. Mai 2008 (GVBl. 2008 S. 181), zuletzt geändert durch Art. 25 des Thüringer Gesetzes zur Neuordnung des Naturschutzrechts vom 30. Juli 2019 (GVBl. 2019 S. 323, 347) über die Internetseite des Thüringer Landesamtes für Umwelt, Bergbau und Naturschutz (TLUBN). Erhaltungsziele finden sich aber auch in ggf. vorhandenen Naturschutzgebietsverordnungen wieder. Dann ist eine besondere Aufmerksamkeit angebracht: Enthält die Naturschutzgebietsverordnung, einschließlich der Vorschriften über Ausnahmen und Befreiungen, strengere Regelungen für die Zulässigkeit von Projekten, so ist ausschließlich nach den Vorschriften der Schutzgebietsverordnung zu verfahren (§ 34 Abs. 7 BNatSchG).

Anhängend erhalten Sie den von LANA und FCK beschlossenen Empfehlungsbericht „Konsequenzen des Beschlusses des Sächsischen Obergerichts zur Verträglichkeit forstwirtschaftlicher Maßnahmen in Natura 2000-Gebieten“ sowie die diesem als Anlage beigefügte Checkliste „Natura 2000-Erheblichkeitsabschätzung“ mit der Bitte um Anwendung durch Forst- und Naturschutz-Behörden und um Kenntnisnahme durch die Waldbesitzenden.

Für Thüringen bleibt festzustellen, dass die Ausführungen des FFH-Erlasses „Verwaltungsvorschrift des Thüringer Ministeriums für Umwelt, Energie und Naturschutz vom 17.12.2020 (Az.: 45-8691/8, Staatsanzeiger Nr. 4/2021, S. 263 ff.) durch den Beschluss des SächsOVG und der anhängenden Unterlagen von LANA und FCK bestätigt werden. Eine Änderung des FFH-Erlasses ist insofern nicht erforderlich. Den Text des Erlasses findet sich ebenfalls auf der Internetseite des TLUBN.

Bei der Checkliste handelt es sich um eine empfohlene Entscheidungshilfe für Waldbesitzende im Hinblick auf die Frage, ob erhebliche Beeinträchtigungen der FFH-Erhaltungsziele ausgeschlossen werden können (Nr. 7.2.2c) FFH-Erlass). Eine maßgebliche Basis für die Verwendung der Checkliste bildet der jeweilige Fachbeitrag Wald, der darüber informiert, welche Erhaltungsziele bzw. Erhaltungs- bzw. Wiederherstellungsmaßnahmen konkret vor Ort bestehen. Auch die Hinzuziehung der Liste der forstwirtschaftlichen Maßnahmen in FFH-Gebieten und EG-Vogelschutzgebieten (Natura 2000-Gebieten), die nicht zu erheblichen Beeinträchtigungen führen – Bewirtschaftungshinweise für Wald-Lebensraumtypen und Waldarten - kurz: Positivliste - kann im Kontext des Fachbeitrags Wald hilfreich sein. Die Fachbeiträge Wald und die Positivliste finden sich auf der Internetseite von ThüringenForst.

Sind Maßnahmen nicht im Fachbeitrag Wald oder in der Positivliste als verträglich eingestuft, können Waldbesitzende nicht per se ausschließen, dass eine geplante Maßnahme geeignet ist, erhebliche Beeinträchtigungen von Natura 2000-Schutzgütern zu verursachen. In solchen Zweifelsfällen kann sich der Waldbesitzende an das zuständige Forstamt bzw. die zuständige untere Naturschutzbehörde wenden, um sich fachlich beraten zu lassen bzw. Auskünfte zu erhalten (z.B. Zugehörigkeit eines Waldgrundstücks zu einem Natura 2000-Gebiet, von einer forstlichen Maßnahme ggf. betroffene Schutzgüter und deren Erhaltungszustand, gebietsspezifische Erhaltungs- und Wiederherstellungsziele, Überblick über Entwicklungen im gesamten Natura 2000-Gebiet, damit Summationswirkungen besser abgeschätzt werden können, bestehende Förderangebote). Ggf. kann so auch eine erhaltungszielkonforme Anpassung der Maßnahme erfolgen. Dabei ist es ausdrücklich nicht Aufgabe der Behörden, eine Rechtsberatung durchzuführen. Die Ersteinschätzung bzgl. etwaiger erheblicher Beeinträchtigungen von Schutzgütern verbleibt in der Zuständigkeit und Verantwortung des/der Waldbesitzenden.

Lassen sich allerdings erhebliche Beeinträchtigungen auch danach nicht ausschließen, sollten Waldbesitzende diese geplanten Maßnahmen bei der Naturschutzverwaltung anzeigen (§ 34 Abs. 6 BNatSchG), womit der behördliche Prüfvorgang beginnend mit einer gemeinsamen Erheblichkeitsabschätzung initiiert wird. Sollte die Notwendigkeit einer FFH-Verträglichkeitsprüfung gesehen werden, so sind die vom Waldbesitzenden beizubringenden entscheidungserheblichen Unterlagen mit den genannten Behörden abzustimmen.

LANA und FCK empfehlen die Verwendung der Checkliste zur Dokumentation des Entscheidungsprozesses der Waldbesitzenden. Es obliegt aber der Eigenverantwortlichkeit der Waldbesitzenden, inwieweit sie der Empfehlung zur Verwendung der Checkliste folgen.

Der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass die artenschutzrechtlichen Bestimmungen nach § 44 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) auch weiterhin eigenen Prüfverfahren und Ausnahmeregelungen unterliegen.

Im Auftrag


Jochem Instenberg
Abteilungsleiter


Dr. Hans-Jürgen Schäfer
Abteilungsleiter

Konsequenzen des Beschlusses des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts zur Verträglichkeit forstwirtschaftlicher Maßnahmen in Natura 2000-Gebieten

Gemeinsame Empfehlungen der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) und Forst (FCK)

I. Sachstand und Auftragslage

Das Sächsische Oberverwaltungsgericht (SächsOVG) hatte darüber zu befinden, ob der Forstwirtschaftsplan 2018 der Stadt Leipzig mit den Vorgaben des Natura 2000-Schutzgebietssystems zu vereinbaren war.¹ Anlass war der Antrag einer anerkannten Naturschutzvereinigung auf einstweilige Anordnung. Das SächsOVG hat mit Beschluss vom 9. Juni 2020 entschieden, dass der Forstwirtschaftsplan in wesentlichen Teilen nicht vollzogen werden darf, bevor eine Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung unter Beteiligung der antragstellenden anerkannten Naturschutzvereinigung durchgeführt wurde.

In den jährlichen Forstwirtschaftsplänen, die in Sachsen gemäß § 22 Abs. 2 Waldgesetz für den Freistaat Sachsen verpflichtend im Staats- und im Körperschaftswald aufzustellen sind, werden alle wesentlichen Wirtschaftsmaßnahmen dargestellt. So sieht der Forstwirtschaftsplan u.a. Maßnahmen der Kulturpflege, der Jungwuchspflege, der Jungbestandspflege, der Jungdurchforstung, der Altdurchforstung, Femelungen, Schirmhiebe, Kahlschläge und Sanitärhiebe vor. Da nicht ausgeschlossen werden konnte, dass der Forstwirtschaftsplan das FFH- und das SPA-Gebiet erheblich beeinträchtigen konnte, kam es darauf an, ob die vorgesehenen Maßnahmen unmittelbar der Gebietsverwaltung dienen. Die Sanitärhiebe dienen jedoch im Unterschied zu den sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen, die u.a. auf die Herstellung eines altersgemischten Waldes abzielen, nicht der Gebietsverwaltung, sondern der Entnahme kranker Bäume und der Verkehrssicherung. Insofern wäre für diese eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen gewesen.² Aufgrund der Interdependenz konnte keine Trennung von Maßnahmen der Gebietsverwaltung und den prüfpflichtigen Maßnahmen erfolgen, so dass der gesamte Forstwirtschaftsplan einer Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen war.³

Der Beschluss des SächsOVG hat in Teilen der Forstverwaltungen und der Forstpraxis für Aufsehen gesorgt. Dies lässt sich insbesondere damit begründen, dass er konkret auf die Forstwirtschaft bezogen darlegt, welche materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Anforderungen in einem Natura 2000-Gebiet gestellt werden und dass die Forstwirtschaft nicht von vornherein von der Prüfpflicht befreit ist. Darüber hinaus hat das Gericht entschieden, dass die anerkannten Naturschutzvereinigungen frühzeitig, das heißt bereits im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung, zu beteiligen sind.

Die LANA und die FCK haben sich darauf verständigt, eine gemeinsame Positionierung zu den Konsequenzen aus der Entscheidung zu entwickeln.

¹ SächsOVG, Beschl. v. 09.06.2020 – 4 B 126/19.

² SächsOVG, a.a.O., Rn. 70.

³ SächsOVG, a.a.O., Rn. 73.

Dazu ist die LANA/FCK-Kontaktgruppe um weitere Fachleute erweitert worden. Sie ist im zweiten Quartal 2021 zusammengetreten und hat die nachstehenden Bewertungen und Empfehlungen erarbeitet.

Im Folgenden wird zunächst dargelegt, welche Aussagen aus naturschutzrechtlicher Sicht als gesichert eingeschätzt werden (II.). Sodann wird aufgezeigt, wie sich die Situation in den einzelnen Bundesländern darstellt (III.), bevor im nächsten Schritt skizziert wird, welche Konsequenzen sich für den Vollzug ergeben (IV.).

II. Feststellungen der Entscheidung in materiell - rechtlicher Sicht

Die folgenden Feststellungen sind nach der Entscheidung des SächsOVG und weiterer obergerichtlicher Rechtsprechung als gesichert anzusehen:

1. Forstwirtschaftliche Maßnahmen als Projekt im Sinne des § 34 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

Projekte sind gemäß § 34 Abs. 1 BNatSchG vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebietes zu prüfen, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen, und nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen. Der Beschluss des SächsOVG bestätigt insoweit, dass auch für forstwirtschaftliche Maßnahmen im Habitatschutzrecht keine generellen Privilegierungen gelten. Die getroffenen Aussagen stellen dabei keine spezifischen Grundsätze für Auwälder dar, sondern sind allgemeingültig.

a) Wirkungsbezogener Projektbegriff

Das BNatSchG enthält keine Legaldefinition des Projektbegriffs. Jedoch ist in Anlehnung an den Vorhabenbegriff des UVP-Rechts (§ 1 Abs. 2 Buchstabe a UVP-RL) sowie auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH⁴, des BVerwG⁵ und auch nach einem aktuellen Leitfaden der EU-Kommission⁶ von einem weiten Projektbegriff auszugehen, der wirkungsbezogen und nicht vorhabenbezogen ist. Tätigkeiten, die geeignet sind, ein Natura 2000-Gebiet erheblich zu beeinträchtigen, sind als Projekt zu qualifizieren. Auf eine besondere forstrechtliche oder sonstige Genehmigungs- oder Anzeigepflicht kommt es dabei nicht an.⁷ Forstwirtschaftliche Maßnahmen, die zu derartigen Beeinträchtigungen führen können, unterfallen daher dem Projektbegriff.

⁴ EuGH, Urt. v. 7.09.2004 – C-127/02 –, Rn. 23 ff.; EuGH, Urt. v. 14.01.2010 – C-226/08, Rn. 38 f.; EuGH, Urt. v. 07.11.2018 – C-293/17 – und C-294/17 –, Rn. 79, 86.

⁵ BVerwG, Urt. v. 12.11.2014 – 4 C 34.13 –, juris Rn.29.

⁶ Europäische Kommission, Natura 2000-Gebietsmanagement, Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, Abl. C 33 v. 25.01.2019, S. 24 ff.

⁷ SächsOVG, a.a.O., Rn. 57 f.

b) Keine Privilegierung von forstwirtschaftlichen Maßnahmen

Das SächsOVG hat in seinem Beschluss deutlich gemacht, dass die allgemeinen rechtlichen Maßstäbe für den Schutz der Natura 2000-Gebiete auch auf die aktive Waldbewirtschaftung Anwendung finden. Entscheidend ist, ob die Maßnahmen geeignet sind, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen. Insofern sind dem Natura 2000-System Privilegierungen fremd, die eine Verträglichkeitsprüfung von vornherein ausschließen.⁸ Soweit nicht die Regeln der FFH-Verträglichkeitsprüfung (§ 34 BNatSchG) gelten, greift das Verschlechterungsverbot gemäß § 33 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG.

aa) Maßnahmen der guten fachlichen Praxis

Zwar soll nach dem Willen des Gesetzgebers eine den in § 5 Abs. 2 bis 4 BNatSchG genannten Anforderungen sowie den Regeln der guten fachlichen Praxis entsprechende land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung in der Regel kein Projekt im Sinne des § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG sein.⁹ Dies gilt jedoch – insbesondere im Lichte der Rechtsprechung des EuGH – insbesondere dann nicht, wenn Besonderheiten der wirtschaftlichen Nutzung im konkreten Fall mit den naturschutzfachlichen Gegebenheiten nicht zu vereinbaren sind.¹⁰ Ob eine erhebliche Beeinträchtigung des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen droht, ist zuvörderst eine naturschutzfachliche Frage, die anhand der Schutzgebietsausweisung oder sonstiger Erklärungen nach § 32 Abs. 2 bis 4 BNatSchG zu beurteilen ist.¹¹

bb) Wiederkehrende Maßnahmen

Wiederkehrende Maßnahmen, denen Projektqualität im Sinne des § 34 BNatSchG zukommt und die bereits vor der Unterschutzstellung in dem Natura 2000-Gebiet in zulässiger Weise durchgeführt worden sind, können nur dann als einheitliche Maßnahme qualifiziert werden und von einer Verträglichkeitsprüfung befreit sein, wenn die einheitlichen Maßnahmen einen gemeinsamen Zweck haben, fortgesetzt werden und insbesondere die Orte und Umstände ihrer Ausführung dieselben sind.¹²

Die Anforderungen an eine Freistellung sind relativ streng: Kurzfristig erforderliche Maßnahmen wie Sanitärhiebe im Zusammenhang mit der Verkehrssicherung erfüllen diese Voraussetzungen typischerweise nicht. Aber auch forstwirtschaftliche Maßnahmen, die der Pflege und dem Erhalt des Gebietes dienen wie Femelungen

⁸ EuGH, Urt. v. 07.11.2018 – C-293/17 – und C-294/17 –, juris Rn. 120; EuGH, Urt. v. 04.03.2010 – C-241/08 –, juris Rn. 30 ff.; EuGH, Urt. v. 10.01.2006 – C-98/03 –, juris Rn. 40 ff.

⁹ BT-Drs. 16/12274, S. 65.

¹⁰ So schon BVerwG, Urt. v. 06.11.2012 – 9 A 17.11 –, juris Rn. 89.

¹¹ Vgl. SächsOVG, a.a.O., Rn. 59.

¹² Vgl. SächsOVG, a.a.O., Rn. 66 unter Bezugnahme auf EuGH, Urt. v. 14.01.2010 – C-226/08 –, juris Rn. 47.

und Durchforstungen sind nicht befreit, da sie regelmäßig und absehbar an verschiedenen Orten des Gebietes durchgeführt werden.¹³ Stattdessen stellt sich die Frage ihrer Verträglichkeit auch unter Berücksichtigung der dynamischen Entwicklung des gesamten Gebiets jeweils neu.¹⁴

Allgemeine Feststellungen, wonach „in der aktuellen Waldnutzung Lochhieb- und Femelwirtschaft dominieren“ oder dass eine Wiederaufnahme der historischen Mittelwaldbewirtschaftung „wieder aufgenommen werde“,¹⁵ reichen dazu allerdings nicht aus. Auch pauschale Freistellungsklauseln in einer Schutzausweisung reichen regelmäßig nicht oder jedenfalls nicht allein aus, um die wiederkehrenden Tätigkeiten zu identifizieren (z. B.: Freistellung der „forstwirtschaftlichen Nutzung von Grundstücken im Rahmen einer umweltgerechten Bewirtschaftung in der bisherigen Art und im bisherigen Umfang“¹⁶).

2. Freistellung von Maßnahmen der unmittelbaren Gebietsverwaltung

Projekte sind gemäß § 34 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG keiner Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen, wenn sie unmittelbar der Verwaltung eines Natura 2000-Gebiets dienen. Der Begriff der Verwaltung ist so zu verstehen, dass es sich um unmittelbare mit der Erfüllung der Erhaltungsziele in Verbindung stehende und dazu erforderliche Tätigkeiten handeln muss, also um behördlich veranlasste oder gebilligte Managementaktivitäten. Nicht ausreichend ist nach Auffassung des SächsOVG, dass die Maßnahmen mit den Erhaltungszielen vereinbar sind, sondern sie müssen für die Verwirklichung der Erhaltungsziele unmittelbar erforderlich sein.¹⁷ Diese Aussage steht jedoch in einem Spannungsfeld zur Auffassung des OVG NRW, wonach „auch bloße nützliche, aber nicht notwendige Maßnahmen“ der Verwaltung des Gebiets dienen.¹⁸

Das Natura 2000-Recht enthält keine besonderen Anforderungen an die Art und Weise, wie derartige Erhaltungsmaßnahmen konkretisiert werden. Sie können daher auch in einem eigens für das Schutzgebiet erstellten Managementplan/Bewirtschaftungsplan (§ 32 Absatz 5 BNatSchG) enthalten sein, was jedoch voraussetzt, dass die mit den Maßnahmen verfolgten Zielsetzungen auch mit den Erhaltungszielen des Plans konform gehen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, die nicht im Managementplan oder ähnlichen Plänen aufgeführt sind, ebenfalls der Gebietsverwaltung dienen können.

¹³ SächsOVG, a.a.O., Rn. 66 unter Verweis auf die Anforderungen nach EuGH, Urt. v. 07.09.2004 – C-127/02 –; EuGH, Urt. v. 14.01.2010 – C-226/08 –, Rn. 47; EuGH, Urt. v. 07.11.2018 – C-293/17 – und C-294/17 –, Rn. 73, 83, 86.

¹⁴ SächsOVG, a.a.O., Rn. 66.

¹⁵ SächsOVG, a.a.O., Rn. 5.

¹⁶ SächsOVG, a.a.O., Rn. 60.

¹⁷ Vgl. SächsOVG, a.a.O., Rn. 67; a.A. OVG NRW, Beschl. v. 19.12.2019 – 21 B 1341/19 –, Rn. 28, unter Verweis auf die zwischenzeitlich aufgehobene Entscheidung des VG Leipzig, Beschl. v. 09.4.2019 – 1 L 1315/18.

¹⁸ OVG NRW, Beschl. v. 19.12.2019 – 21 B 1341/19 –, juris Rn. 28.

3. Betrachtung der in einem Forstwirtschaftsplan enthaltenen Maßnahmen als einheitliches Vorhaben

Die in einem Forstwirtschaftsplan enthaltenen forstlichen Maßnahmen sind rechtlich als ein einheitliches Vorhaben zu werten,¹⁹ auch wenn es sich um fachlich unterschiedliche Tätigkeiten an verschiedenen Orten des Natura 2000-Gebietes handelt (Femelum, Alt- und Jungdurchforstung, Lichthau, Kahlhiebe, Sanitärhiebe). Auch die teils unterschiedlichen Zwecksetzungen (z. B. Maßnahmen zur Verkehrssicherung und Maßnahmen zur Erhaltung eines altersgemischten Waldes) stehen einer einheitlichen Betrachtung nicht entgegen. Entscheidend ist insoweit, dass die Maßnahmen aufgrund der Ausrichtung an einem ausgeglichenen Hiebsatz für das Gesamtgebiet in wechselseitiger Abhängigkeit stehen („Interdependenz“).²⁰

4. Keine SUP-Pflicht bei Forstwirtschaftsplänen

Das SächsOVG hat festgestellt, dass es im Rahmen der Erstellung eines Forstwirtschaftsplans keiner Strategischen Umweltprüfung (SUP) bedarf, da es bereits an der Planeigenschaft fehlt.²¹ Der Forstwirtschaftsplan ist weder im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) als SUP-pflichtiger Plan aufgelistet (§ 35 Abs. 1 UVP), noch setzt er einen Rahmen für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben (§ 35 Abs. 2 UVP). Schließlich handelt es sich auch nicht um einen Plan, der bei behördlichen Entscheidungen zu beachten und berücksichtigen ist, da er weder nachfolgende Zulassungsverfahren noch anderweitige behördliche Entscheidungen beeinflusst, sondern vielmehr konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der Waldbewirtschaftung beschreibt (§ 36 UVP i.V.m. § 36 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG).

III. Bestandsaufnahme der Situation in den Bundesländern

Für die Erstellung des Berichts erfolgte im Dezember 2020 eine Abfrage in den Bundesländern zur Struktur der forstbetrieblichen Planwerke und der Beteiligung der Naturschutzbehörden an diesen sowie zu bisherigen Erfahrungen mit Natura 2000 Verträglichkeitsprüfungen für forstwirtschaftliche Maßnahmen. Ausgeklammert wurden dabei die eher abstrakten übergeordneten Planungen wie die forstliche Rahmenplanung sowie die Integration forstlicher Planungen in die räumliche Gesamtplanung.

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse kurz zusammengefasst:

- Alle Bundesländer haben voneinander abweichende Systeme der forstlichen Planung auf Betriebsebene. Die Systeme der Bundesländer lassen sich nicht auf wenige Grundtypen zurückführen.
- Dennoch gibt es eine Reihe von Gemeinsamkeiten, die von den meisten oder zumindest von sehr vielen Bundesländern geteilt werden.

¹⁹ Vgl. SächsOVG, a.a.O., Rn. 55, 69, 73.

²⁰ SächsOVG, a.a.O., Rn. 73.

²¹ SächsOVG, a.a.O., Rn. 55 f.

- Die wichtigste Gemeinsamkeit ist das Instrument des Forsteinrichtungswerkes als betrieblich mittelfristigem Steuerungsinstrument. Bei teilweise abweichender Begrifflichkeit ist das Forsteinrichtungswerk bei betrieblicher Orientierung durch folgende Merkmale gekennzeichnet: Flächenbezug, Mindestgröße (in der Regel zwischen 50 und 100 ha), Zeitraum (zwischen 10 und 20 Jahre). Die Erstellung erfolgt entweder durch den Betrieb selbst (in der Regel beim Staatswald) oder durch anerkannte forstliche Sachverständige. Eine Genehmigungs- oder Zustimmungspflicht einer Forstbehörde ist nur teilweise vorgeschrieben. Die Pflicht zur Erstellung ist teilweise Voraussetzung für Fördermaßnahmen und im Übrigen offenbar auch steuerrechtlich bedingt.
- Daneben gibt es in einigen Ländern als weitere Ebene jährliche betriebliche Planungen, an die insgesamt deutlich geringere bürokratische Anforderungen gestellt werden.
- Während für den Staatswald das Forsteinrichtungswerk eine Art Regeltypus darstellt, gilt dies nicht für die übrigen Waldbesitzarten. Wenn auch für den übrigen Wald in öffentlicher Hand häufig (aber nicht immer) die gleichen Maßstäbe wie für den Staatswald gelten, ist der Privatwald vielfach freigestellt. Auch soweit dies nicht der Fall ist, setzt eine Pflicht zur Erstellung eines Forsteinrichtungswerkes im Privatwald immer eine Mindestgröße voraus, so dass aufgrund der Struktur des privaten Waldbesitzes (Vielzahl von Kleinstwaldbesitzern), für eine große Zahl von Waldbesitzern keine Verpflichtung für eine forstliche Betriebsplanung existiert.
- Träger der Planungen sind die Waldbesitzer. Die Erstellung der Planwerke erfolgt unter Mitwirkung / Gestattung der Forstbehörden. Eine formelle Beteiligung der Naturschutzbehörden an der Erstellung und/oder Genehmigung der Planungen ist in aller Regel nicht vorgeschrieben. Andererseits ist erkennbar, dass nicht selten eine informelle Mitwirkung trotzdem stattfindet.
- Eine formelle Integration der Natura 2000 Belange und insbesondere der Managementplanung findet in aller Regel nicht statt (mit Ausnahme z. B. von BW, ggf. auch RP). Teilweise erfolgt die Erstellung der waldbezogenen Teile der Natura 2000 Managementplanung durch die Forstbehörden / Landesforstbetriebe selbst (z. B. MV, NI, TH). Inwieweit solch eine Aufgabenzuweisung von vornherein zu größerer Konformität zwischen forstlichen Planungen und Natura 2000 führt, kann anhand der Abfrage nicht beurteilt werden.
- Ergebnisse zur Durchführung von Natura 2000 Verträglichkeitsprüfungen für forstbetriebliche Planwerke und Einzelmaßnahmen liegen bislang kaum vor. Daher ist es nicht verwunderlich, dass eine formelle Mitwirkung der anerkannten Naturschutzvereinigungen in die forstlichen Entscheidungsprozesse offenbar die Ausnahme darstellt. Es spricht viel dafür, dass hier ein erhebliches Vollzugsdefizit besteht, wenn man die neue Rechtsprechung des SächsOVG zu den Mitwirkungspflichten als Maßstab nimmt.
- In einigen Ländern existieren Handlungsanweisungen oder Regelwerke, die zur Beurteilung der Vereinbarkeit von forstlicher Bewirtschaftung mit Natura 2000 dienen. In welcher Weise diese im Rahmen einer Natura 2000 Verträglichkeitsprüfung eine Rolle spielen, kann anhand der Abfrage nicht beurteilt werden. Eine formelle Verknüpfung dieser Maßstäbe als verbindliche Anforderung an die Erstellung von Forsteinrichtungswerken findet offenbar in keinem Bundesland statt.

IV. Konsequenzen für den Vollzug der Forst- und Naturschutzverwaltungen (abgestimmte Empfehlungen der LANA/FCK-Kontaktgruppe)

Ausgehend von den bisherigen Ausführungen ergeben sich für den Vollzug folgende Grundsätze:

- Die Waldbewirtschaftung ist in Natura 2000 Gebieten entsprechend dem gemeinsamen integrativen Leitbild grundsätzlich zulässig oder zur Wahrung des günstigen Erhaltungszustandes in bestimmten Waldlebensraumtypen (z. B. Eichen(misch)wälder 9160, 9170 9190) sogar erforderlich.
- Es ist jedoch im Rahmen der Waldbewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten zuverlässig und nachprüfbar Vorsorge zu treffen, dass die geplanten forstlichen Maßnahmen nicht zu erheblichen Beeinträchtigungen von Natura 2000-Schutzgütern führen.
- Deren sichere Vermeidung liegt im vitalen Interesse des/der Waldbesitzenden selbst, zumal Verstöße gegen das Verschlechterungsverbot zum Teil strafrechtsbewehrt sind.
- Allerdings dürfen entsprechende Vorsorgemechanismen nicht zu einem bürokratischen Aufwand führen, welcher die Nutzung des Waldeigentums faktisch ver- oder behindert oder von den Verwaltungen nicht getragen werden kann.
- Es ist also das richtige Maß zu treffen zwischen hinreichender Rechtssicherheit für die Waldbesitzenden auf der einen und Handhabbarkeit für alle Beteiligten auf der anderen Seite.
- Einer jederzeit guten Kommunikation zwischen Naturschutzbehörden, Forstbehörden und Waldbesitzenden wird dabei sehr hohe Bedeutung beigemessen, schon um ein gemeinsames Bewusstsein über die örtlichen Spielräume und Handlungserfordernisse zu entwickeln bzw. zu halten.
- Es ist wichtig Prüfvorgänge und ihre Ergebnisse angemessen zu dokumentieren, um den Nachweis sachgerechter Prüfung zu führen und dadurch ausreichende Rechtssicherheit für die Waldbesitzenden zu gewährleisten.
- Ergänzend sei noch auf die artenschutzrechtlichen Bestimmungen für die streng geschützten Anhang IV-Arten hingewiesen, die eigenen Prüfverfahren und Ausnahmeregelungen unterliegen (Art. 12 und 16 der FFH-Richtlinie bzw. analoge Regelungen in der Vogelschutzrichtlinie).

Fachlich ist zu berücksichtigen:

- Einer – an sich wünschenswerten - übergeordneten Kategorisierung forstlicher Maßnahmen bzgl. ihrer Verträglichkeit steht die notwendige gebietsspezifische Betrachtung entgegen. Denn Prüfmaßstab für die Natura 2000-Verträglichkeit forstlicher Maßnahmen sind die gebietsspezifischen Erhaltungs- und Wiederherstellungsziele. Betrachtungsebene ist das jeweilige gesamte Natura 2000-Gebiet mit seiner jeweiligen Ausstattung an Lebensraumtypen (Anhang I) und Arten (Anhang II), bei engen räumlich-funktionalen Beziehungen auch benachbarte Bestände. Generelle Empfehlungen zum Vollzug unter Berücksichtigung der Beanstandungen des Beschlusses des SächsOVG müssen sich deshalb zweckmäßigerweise vor allem auf Verfahrensweise und Prozesse der Zusammenarbeit, weniger auf konkrete Maßnahmen beziehen.

- Die Bearbeitung anhand einheitlicher Formblätter/Checklisten kann dabei ein Weg sein, Abläufe zu erleichtern. Sie können der Strukturierung und Dokumentation des Prüfprozesses dienen. Materielle Vorgaben lassen sich aus o.g. Gründen dort nicht pauschal verankern.

Hilfestellung für die Beurteilung geben insbesondere der Leitfaden „Natura 2000 und Wälder“ (<https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/>) sowie länderspezifische Regelungen.

Grundsätzlich gibt es drei Fallgruppen:

1. Freigestellte Maßnahmen der „Gebietsverwaltung“

Das sind Maßnahmen, die unmittelbar der Erhaltung oder Herstellung des günstigen Erhaltungszustandes dienen. Sie bedürfen grundsätzlich keiner Prüfung der Verträglichkeit. Die Auslegung durch das SächsOVG ist hierbei außerordentlich eng (Rn. 70). Das OVG NRW hat die Gebietsverwaltung weiter ausgelegt (Beschl. v. 19.12.2019 – 21 B 1341/19 –, juris Rn. 28). Unzweifelhaft sind jedoch die materiellen Vorgaben bzgl. des Verschlechterungsverbots zu beachten, wie bei allen übrigen Maßnahmen auch.

2. Integrierter Bewirtschaftungsplan

Beim sog. „Integrierten Bewirtschaftungsplan“, den die Europäische Kommission im Leitfaden „Natura 2000 und Wälder“ zur Anwendung empfiehlt, wird durch Integration der Vorgaben der Natura 2000-Managementpläne (bzgl. Lebensraumtypen und Arten) in die Forsteinrichtung die Verträglichkeit geplanter forstlicher Maßnahmen bereits verifiziert und bestätigt. Dazu müssen die zugrundeliegenden Natura 2000-Managementpläne die für die Erreichung der Erhaltungs- und Wiederherstellungsziele notwendigen Angaben in ausreichender Qualifizierung enthalten.

Die Freistellung der FFH-Richtlinie von der FFH-Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 (1) für integrierte Bewirtschaftungspläne setzt voraus, dass die nötigen Erhaltungs- und Wiederherstellungsziele für die FFH-Lebensraumtypen und Arten (Anh. II) prioritär und vollständig beachtet werden. D. h., es darf keine Abwägung mit verschiedenen anderen Belangen wie z. B. Erholung, wirtschaftlichen Betrachtungen etc. erfolgen, die zu einer Einschränkung der Erreichung dieser Ziele in den Natura 2000-Gebieten führt. Maßnahmen, die den Erhaltungs- und Wiederherstellungszielen nicht entgegenstehen, können in integrierten Bewirtschaftungsplänen ebenfalls enthalten sein.

Die Abstimmung mit der Naturschutzverwaltung erfolgt im Regelfall über die Natura 2000-Managementpläne. Sie basiert auf den Grundsätzen der FFH-Verträglichkeitsprüfung, die dann für die Umsetzung der im Integrierten Bewirtschaftungsplan vorgesehenen Maßnahmen nicht mehr erforderlich ist. Die geplanten Maßnahmen müssen so dargestellt werden, dass eine Beurteilung der Auswirkungen auf die Erhaltungs- und Wiederherstellungsziele für die Naturschutzverwaltung möglich ist. Betriebliche Komponenten der Forsteinrichtung bleiben dagegen allein dem/der Waldbesitzer/in vorbehalten und sind nicht Gegenstand der Abstimmung oder Mitwirkung.

Selbstredend sind Planabweichungen (z. B. durch unvorhergesehene Ereignisse) im Regelfall separat prüfungsbedürftig (entspr. Ziff. 3). Dasselbe gilt, wenn im Gebiet sonstige Veränderungen mit Auswirkungen auf die Erhaltungs- und Wiederherstellungsziele stattgefunden haben.

Forstwirtschaftspläne werden mit länderweise unterschiedlicher Verbindlichkeit v. a. im öffentlichen Wald als Instrument der mittelfristigen forstbetrieblichen Planung (Forsteinrichtung) angewandt, so dass Integrierte Bewirtschaftungspläne primär dort in Frage kommen.

Für den Fall, dass verlässliche und aktualisierte Daten zu dem Natura 2000-Gebiet fehlen oder nicht vollständig sind, ist eine sorgfältige Bestandserfassung und Bewertung in einem Umfang notwendig, der es zulässt, die Einwirkungen der Maßnahme zu bestimmen und zu bewerten. Dazu ist eine Abstimmung der zuständigen Behörden mit den Waldbesitzenden anzuraten.

3. Prüfung forstlicher Maßnahmen im Einzelfall

Hierunter fallen alle forstlichen Maßnahmen in Natura 2000-Gebieten, die nicht durch die vorgenannten Ziffern 1 (Gebietsverwaltung) und 2 (Integrierter Bewirtschaftungsplan) abgedeckt sind.

a. Erheblichkeitsabschätzung (Vorprüfung) durch den/die Waldbesitzer/in

Die Erheblichkeitsabschätzung nimmt der/die Waldbesitzer/in in seiner/ihrer aus dem Verschlechterungsverbot (33 Abs. 1 BNatSchG) resultierenden Verantwortung selbst vor und dokumentiert sie. Einfach gehaltene Formblätter/Checklisten können dabei helfen. Die forstliche Beratung mit ihrer Flächenpräsenz und dem Zugang zu den Waldbesitzenden ist geeignet, Hilfestellung zu geben, diese Ersteinschätzung fundiert vorzunehmen. Grundlage hierfür wiederum ist die Natura 2000-Managementplanung und die darauf aufbauende Abstimmung zwischen Naturschutz- und Forstverwaltung über die örtlichen Spielräume und Handlungserfordernisse.

Erscheint eine geplante Maßnahme geeignet, erhebliche Beeinträchtigungen von Schutzgütern auszulösen, so hat der/die Waldbesitzer/in diese bei der Naturschutzverwaltung vorab anzuzeigen (§ 34 Abs. 6 BNatSchG) und die erforderlichen Unterlagen vorzulegen.

Allgemein gilt: je ungünstiger der Erhaltungszustand potenziell berührter Schutzgüter und je häufiger, großräumiger und/oder langfristiger wirksam die geplante Maßnahme, umso eher ist eine Anzeige (und in der Folge ggf. eine Verträglichkeitsprüfung) veranlasst.

b. Verträglichkeitsprüfung

Kann die zuständige Behörde anhand der vorliegenden Informationen nicht sicher ausschließen, dass die geplante forstliche Maßnahme erhebliche Beeinträchtigungen von Schutzgütern auslöst, so wird eine Verträglichkeitsprüfung durchgeführt. Die dafür geeigneten Unterlagen werden vom Waldbesitzenden vorgelegt.

Allgemein mindern anderweitig getätigte, dokumentierte Verbesserungen des Erhaltungszustandes der Schutzgüter im Natura 2000-Gebiet das Risiko für die Erheblichkeit

von Beeinträchtigungen durch geplante Maßnahmen. Somit gilt die Empfehlung, nicht alle Spielräume zu Lasten eines FFH-Lebensraumtyps oder einer Art auszunutzen, sondern nach Möglichkeit so zu wirtschaften, dass ein günstiger Erhaltungszustand sicher gewährleistet werden kann.

Ein negatives Ergebnis einer FFH-Verträglichkeitsprüfung erlaubt eine Durchführung der geplanten Maßnahme nur, wenn die Ausnahmegründe des Art. 6(4) der FFH-Richtlinie vorliegen. Für diese Fälle sind dann jedoch Kohärenzsicherungsmaßnahmen vorzusehen.

Natura 2000-Erheblichkeitsabschätzung (keine Verträglichkeitsvorprüfung/prüfung im Sinne des § 34 BNatSchG)

Vorhabensträger: _____

Waldort/Flurstück (ggf. Karte beifügen): _____

Vorhaben: _____

1. Könnte ein Natura 2000-Gebiet betroffen sein?

(Betroffenheit kann auch von einem Vorhaben herrühren, das außerhalb eines Gebietes stattfindet und in das Gebiet hineinwirkt.)

☐ ja: FFH-Gebiet: _____

Vogelschutz-Gebiet: _____

☐ nein: *Erheblichkeitsabschätzung zu Ende, weiter zu Ergebnis 7.2*

2. Kurze Beschreibung des geplanten forstlichen Vorhabens (quantitative und qualitative Angaben)

3. Welche Schutzgüter befinden sich im Wirkungsbereich des Vorhabens?

Wie ist deren Erhaltungszustand (EZ) im Gebiet? (im Standarddatenbogen „Erhaltungsgrad“ genannt)

FFH-Lebensraumtypen, Arten Anh. II¹ FFH-RL, Vogelarten des Vogelschutzgebiets

a. _____ *Erhaltungszustand*

b. _____ *Erhaltungszustand*

c. _____ *Erhaltungszustand*

4. Dient die Maßnahme unmittelbar den Erhaltungs- und Wiederherstellungszielen für Schutzgüter (Gebietsverwaltung)? (z. B. Managementaktivitäten laut Managementplan)

☐ ja: *bitte Erhaltungsziel(e) und die dienende Funktion angeben, anschließend weiter zu Ergebnis 7.1*

☐ nein

¹ Arten, für die FFH-Gebiete gemeldet wurden (vgl. Standarddatenbogen); bei Vorkommen von Arten des Anhangs IV sind die Regelungen des Artenschutzes zu beachten

5. Könnten erhebliche Beeinträchtigungen des Natura 2000-Gebiets in Bezug auf die oben genannten Schutzgüter möglich sein?

FFH-Gebiet: Erhebliche Beeinträchtigungen der Lebensraumtypen (LRT), Anh.-II -Arten **möglich durch**

- ☐ Flächenverlust (Lebensraumtyp, Lebensstätte einer Art).
- ☐ erhebliche Beeinträchtigung/Störung während der Fortpflanzungszeit.
- ☐ Verschlechterung der LRT- bzw. Habitatstrukturen, Populationen oder Artendichten.
- ☐

Sonstiges

Vogelschutzgebiet: Erhebliche Beeinträchtigungen der Vogelarten **möglich durch**

- ☐ erhebliche Beeinträchtigung/Störung während der Fortpflanzungszeit.
- ☐ erhebliche Beeinträchtigung der Habitatstrukturen.
- ☐ Verringerung der Populationen oder der Artendichte.
- ☐

Sonstiges

Begründung/Erläuterung:

Falls mindestens eine Beeinträchtigung möglich: weiter zu Ergebnis 7.3

6. Gibt es negative Summationswirkungen?

(jegliche – d.h. nicht nur forstliche – Vorhaben, die auch Wirkungen auf die Schutzgüter haben)

- ☐ Auch im Zusammenwirken mit früheren oder aktuellen Vorhaben an anderen Orten – auch anderer Vorhabensträger – sind erhebliche Beeinträchtigungen **ausgeschlossen**. weiter zu Ergebnis 7.2
- ☐ Im Zusammenwirken mit früheren oder aktuellen Vorhaben an anderen Orten – auch anderer Vorhabensträger – sind erhebliche Beeinträchtigungen **nicht ausgeschlossen**. weiter zu Ergebnis 7.3

Ggf. bitte angeben, welche Vorhaben einbezogen wurden:

7. Zusammenfassendes Ergebnis der Erheblichkeitsabschätzung

- 7.1 ☐ Maßnahme ist Bestandteil des **Gebietsmanagements**.
- 7.2 ☐ Erhebliche Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele können **ausgeschlossen** werden.
- 7.3 ☐ Erhebliche Beeinträchtigungen lassen sich **nicht ausschließen**, das geplante Vorhaben ist gemäß § 34 Abs. 6 BNatSchG der **Unteren Naturschutzbehörde anzuzeigen**.

Ort, Datum

Unterschrift