

Art. 6 Waldfunktionspläne

¹Unter Beachtung der Grundsätze des Art. 5 sind Waldfunktionspläne als forstliche Rahmenpläne aufzustellen. ²Die Waldfunktionspläne sind fachliche Pläne im Sinne des Art. 15 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes.

ERLÄUTERUNGEN

1

Mit der Ausarbeitung der Waldfunktionspläne wurde in Bayern im Jahre 1971 begonnen. Die Arbeiten standen zunächst auf ziemlich unsicherem Boden, jedenfalls soweit sie sich auf Körperschaftswald und Privatwald erstreckten. Zwar war das Bayerische Landesplanungsgesetz am 1. Februar 1970 in Kraft getreten (vgl. 7.3.1 BayLplG), gleichwohl war den Waldfunktionsplänen eine Anerkennung als Fachpläne im Sinne des Art. 15 BayLplG nicht gesichert. Durchaus denkbar wäre es auch gewesen, die Arbeitsergebnisse der Waldfunktionsplanung als forstliche Beiträge in das Landesentwicklungsprogramm oder in die Regionalpläne einfließen zu lassen. Selbst wenn Teilergebnisse der Waldfunktionsplanung als einzelne Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach Art. 26 BayLplG ausgestaltet worden wären, hätten spätestens mit der Verbindlicherklärung der Regionalpläne die Waldfunktionspläne selbst aufgehört zu existieren.

Erst im Zuge der Vorarbeiten zum Entwurf des Waldgesetzes für Bayern entschloss sich die bayerische Staatsregierung, den bereits in Ausarbeitung befindlichen Waldfunktionsplänen den Status von fachlichen Plänen im Sinne des Art. 15 BayLplG zu geben. Im Parlament fand diese Lösung später uneingeschränkte Zustimmung.

Nach der rechtlichen Absicherung der Waldfunktionspläne drohte für die bereits weit fortgeschrittenen Vorarbeiten Gefahr von aussen und zwar in Form des Bundeswaldgesetzes. Der von Bayern im Bundesrat abgelehnte Regierungsentwurf eines Bundeswaldgesetzes (vgl. 1.1 EinfBayWaldG S. 1 bis 3) beinhaltete in den §§ 5 und 6 weitreichende Vorschriften für die Aufstellung von forstlichen Rahmenplänen; sein § 44 hätte den Bund zum Erlass von Verwaltungsvorschriften auch auf dem Gebiet der forstlichen Rahmenplanung ermächtigt. Dass insoweit bereits konkrete Vorstellungen bestanden, ergibt sich aus der amtlichen Begründung zu § 6 des Entwurfs (vgl. BT-Drucksache 7/889). Wären diese Verwaltungsvorschriften nicht speziell auf die bayerischen Verhältnisse zugeschnitten worden, was angesichts der auseinanderlaufenden Entwicklung in den einzelnen Ländern kaum anzunehmen war, wären die z. T. umfangreichen Vorarbeiten weitgehend oder möglicherweise ganz gegenstandslos geworden. Bayern hätte nach Verabschiedung des Bundeswaldgesetzes mit der forstlichen Rahmenplanung (Waldfunktionsplanung) neu beginnen müssen. Durch eine der Rahmengesetzgebungskompetenz des

1.4 BayWaldG Erl. Art. 6

Bundes in diesem Bereich (vgl. Art. 75 Nr. 4 GG) entsprechende Gestaltung der §§ 5, 6 und 44 des Regierungsentwurfes (jetzt §§ 6, 7 und 44 des Bundeswaldgesetzes) und vor allem durch die Einfügung des jetzigen § 5 in das Bundeswaldgesetz änderte sich die Lage ganz erheblich zugunsten der Länder. Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ist zum Erlass von Verwaltungsvorschriften nur mehr im Bereich der §§ 15 bis 40 (Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse) des Bundeswaldgesetzes ermächtigt.

Die Tatsache, dass die rechtliche „Einordnung“ der Waldfunktionspläne erst in einem verhältnismäßig späten Stadium der Ausarbeitung erfolgte, zwang zu geringfügigen Änderungen der vorläufigen „Arbeitsanweisung für den Waldfunktionsplan“ und macht insbesondere hinsichtlich der Ziele (vgl. unten Erl. 7 ff.) wohl noch eine Ergänzung notwendig.

2

Die Waldfunktionspläne sind nunmehr zugleich **forstliche Rahmenpläne** im Sinne des § 7 Bundeswaldgesetz und **fachliche Pläne** im Sinne des Art. 15 BayLplG. Das Bundeswaldgesetz enthält zwar an den Landesgesetzgeber gerichtete Vorschriften über Aufgaben und Grundsätze (§ 6) über Zweck (§ 7 Abs. 1), Inhalt und Gestaltung (§ 7 Absätze 2 und 3) der forstlichen Rahmenpläne, lässt ihre Rechtsnatur aber insofern weitgehend offen, als es lediglich bestimmt, dass die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen in die den Ländern nach § 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 und Abs. 3 ROG (vgl. 7.3 ROG) vorgeschriebenen Programme und Pläne der Raumordnung und Landesplanung aufgenommen werden müssen. Damit wird lediglich sichergestellt, dass eine (teilweise) Verbindung zu der den Ländern obliegenden überörtlichen allgemeinen Landesplanung hergestellt wird. Welche rechtliche Bedeutung den forstlichen Rahmenplänen im Übrigen zukommt und welche Bindungswirkungen bezüglich der nicht in die Landesplanung eingehenden Teile geschaffen werden sollen, wird im Bundeswaldgesetz nicht bestimmt. Theoretisch möglich wäre es also wohl auch, die forstlichen Rahmenpläne mindestens teilweise mit einer unmittelbaren Bindungswirkung im Verhältnis zum Waldbesitzer auszustatten (vgl. hierzu auch Anm. 16 und 17 zu § 7 Bundeswaldgesetz in 5.1 Bundeswaldgesetz).

3

Sämtliche der unter Erl. 1 aufgezeigten Möglichkeiten der rechtlichen Gestaltung der Waldfunktionspläne hätten wohl den vom Bundesgesetzgeber für forstliche Rahmenpläne vorgeschriebenen Erfordernissen genügt. Mit Sicherheit gilt dies für die Ausgestaltung der forstlichen Rahmenpläne (Waldfunktionspläne) als fachliche Pläne im Sinne des BayLplG. Die Abwägung mit „anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen“ (vgl. § 7 Abs. 3 Bundeswaldgesetz) wird durch die in Art. 16 Abs. 1 bis 4 BayLplG normierten Vorschriften über Ausarbeitung und Aufstellung der fachlichen Pläne im vollen Umfang gewährleistet. Das Bundeswaldgesetz enthält in § 7 Abs. 1

Erl. Art. 6 BayWaldG 1.4

Sätze 2 und 3 auch Verfahrensvorschriften für die Aufstellung der forstlichen Rahmenpläne. Allenfalls die Annahme, dass den forstlichen Rahmenplänen im Sinne des § 7 Bundeswaldgesetz eine praktische Bedeutung und Bindungswirkung außerhalb des allgemeinen Rechts über die Raumordnung und Landesplanung hinaus zukommen kann (vgl. oben Erl. 2), lässt es vertretbar erscheinen, die über das ROG hinausgehenden Beteiligungspflichten als mit dem Rahmencharakter der Vorschrift vereinbar zu betrachten.

Im Zusammenhang mit der Erläuterung des Waldgesetzes für Bayern braucht diese Frage nicht weiter nachgeprüft zu werden. Ein Widerspruch zwischen § 7 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Bundeswaldgesetz und den Verfahrensvorschriften des Art. 16 BayLplG besteht nicht. Die Anhörung der einzelnen beteiligten Wald- und Grundbesitzer und deren Zusammenschlüsse wäre wohl auch dann nicht erforderlich, wenn man davon ausginge, dass die nach Art. 16 Abs. 1 vorgeschriebene Anhörung der Planungsbeiräte (vgl. nachfolgende Erl. 15) nicht als „andere Form der Beteiligung“ (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 2 Bundeswaldgesetz) anzusehen ist. Da die Waldfunktionspläne in Bayern als fachliche Pläne im Sinne des Landesplanungsgesetzes gelten, können Bindungswirkungen im Verhältnis zum einzelnen Waldbesitzer nicht eintreten (vgl. nachfolgende Erl. 10 b), infolgedessen können die einzelnen Wald- oder sonstigen Grundbesitzer auch nicht „beteiligt“ im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 3 Bundeswaldgesetz sein. Sie können allenfalls mittelbar von der Planung berührt werden. Diese Auslegung steht auch im Einklang mit dem ROG, das eine Pflicht zur Beteiligung lediglich für die **unmittelbar** anpassungspflichtigen Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse vorsieht. Vgl. hierzu auch Anm. 16 und 17 zu § 7 Bundeswaldgesetz, s. 5.1 Bundeswaldgesetz.

4

Das Bundeswaldgesetz lässt es offen, für welche **Gebiete** forstliche Rahmenpläne erstellt werden (§ 7 Abs. 1 Satz 1). Das BayWaldG macht es zwar nicht ausdrücklich zur Pflicht, Waldfunktionspläne als forstliche Rahmenpläne für den gesamten Wald aufzustellen. Im Gegensatz zu § 7 Abs. 1 Satz 1 Bundeswaldgesetz ist in Art. 6 BayWaldG aber nicht davon die Rede, dass es genügt, wenn Waldfunktionspläne für bestimmte Landesteile aufgestellt werden. Dies lässt den Schluss zu, dass die Waldfunktionspläne sich auf den ganzen Wald in Bayern zu erstrecken haben.

Das Gesetz schreibt nicht vor, auf welches Gebiet sich ein einzelner Waldfunktionsplan zu beziehen hat. Auch das BayLplG enthält für fachliche Pläne keine entsprechenden Vorschriften. Da die Waldfunktionspläne als fachliche Pläne im Sinne des Landesplanungsgesetzes überörtliche Pläne sind (vgl. Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 BayLplG), kommen als **Planungseinheiten** praktisch nur die Landkreise, die Regionen (vgl. Bek. des BayStMLU v. 14. 2. 1974, LUMBI S. 31) oder die Regierungsbezirke in Frage. Das zuständige Bayerische Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat sich im Einvernehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Bayerischen Staatsminis-

1.4 BayWaldG Erl. Art. 6

terium für Landesentwicklung und Umweltfragen im Grundsatz für die Regierungsbezirke als Planungseinheiten entschieden (vgl. MS v. 27. 5. 1975 Nr. G5-6302/1193-F6-RL 1206-315).

5

Die Waldfunktionspläne haben im **Verhältnis zu anderen überörtlichen Plänen** selbständigen Charakter. Sie gehen also nicht etwa im Landesentwicklungsprogramm oder in den Regionalplänen auf, wie dies bei den einzelnen Zielen der Raumordnung und Landesplanung nach Art. 26 BayLplG der Fall ist. Die Waldfunktionspläne sind zwar mit anderen fachlichen Programmen und Plänen im Rahmen des Landesentwicklungsprogramms abzustimmen (Art. 16 Abs. 3 BayLplG), sie bleiben aber auch nach Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms und der Regionalpläne als selbständige Pläne bestehen. Dies schließt nicht aus, dass Teile der Waldfunktionspläne in die Regionalpläne oder andere überörtliche Pläne (z. B. solche nach Art. 3 Bay-NatSchG) übernommen werden. Die Ziele der Waldfunktionspläne sind auch bei der Aufstellung der Regionalpläne und anderer Pläne zu beachten (vgl. unten Erl. 7 ff.). Dies kann in der Weise geschehen, dass die Ziele der Waldfunktionspläne (nachrichtlich) in die Regionalpläne oder andere Pläne übernommen werden. Zwingend notwendig ist das jedoch wegen des selbständigen Charakters der Waldfunktionspläne nicht. Auf keinen Fall dürfen aber die zeitlich nachfolgenden Pläne Ziele enthalten, die in Widerspruch zu den Zielen der Waldfunktionspläne stehen. Die Waldfunktionspläne müssen fortwährend überprüft und ggf. der weiteren Entwicklung angepasst werden (Art. 16 Abs. 5 i. V. mit Art. 14 Abs. 5 BayLplG).

6

Bezüglich des **Inhalts** der Waldfunktionspläne vgl. Art. 5 und Erl. hierzu. Die geltende „Arbeitsanweisung für den Waldfunktionsplan“ trägt dem Auftrag des Gesetzes Rechnung. Die Waldfunktionspläne gliedern sich in eine Bestandsaufnahme (vorbereitender oder feststellender Teil), in einen Teil, der teilweise Bestandsaufnahme, teilweise Prognose darstellt (Erfassung und Wertung der Waldfunktionen in Gegenwart und Zukunft) und in einen reinen Maßnahmenteil, also in einen Teil, dem im engeren Sinne planender (zielorientierter) Charakter zukommt.

7

Verbindlich können nur **Ziele der Raumordnung und Landesplanung** werden. Die Bindungswirkung besteht darin, dass bestimmte Adressaten (vgl. unten Erl. 10 a) bei eigenen Planungen und Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird, diese Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten haben (§ 5 Abs. 4 ROG). Beachten bedeutet, dass die Adressaten ihre raumbedeutsamen (vgl. Erl. 9) Planungen und Maßnahmen an die in den

Erl. Art. 6 BayWaldG 1.4

Waldfunktionsplänen festgelegten Ziele der Raumordnung und Landesplanung anzupassen haben. Bindungswirkung (in Form der Anpassungspflicht) können also nur die ausdrücklich (in beschreibender oder zeichnerischer Form, vgl. Art. 4 Abs. 1 BayLplG) als Ziele deklarierten Teile der Waldfunktionspläne („förmlich festgelegte Planvorstellungen“, vgl. Heigl/Hosch, Raumordnung und Landesplanung in Bayern, Einleitung 2.2) erlangen und nicht der Waldfunktionsplan schlechthin. Es liegt auf der Hand, dass nicht alle Teile eines Waldfunktionsplanes zu Zielen in diesem Sinne ausgestaltet werden können. Zu Zielen können vielmehr nur solche Teile eines Waldfunktionsplanes werden, die im engeren Sinne planenden (zielorientierten) Charakter haben, vgl. Erl. 8, selbst raumbedeutsam sind, vgl. Erl. 9 und bei bestimmten Adressaten Anpassungspflichten bewirken können, vgl. Erl. 10.

8

Nicht Ziele der Raumordnung und Landesplanung können also von vornherein alle jene Teile eines Waldfunktionsplanes werden, die vorbereitenden oder feststellenden Charakter haben, z. B. Angaben über die natürlichen Grundlagen, über die Sozial- und Wirtschaftsstruktur im Planungsgebiet, über den Waldzustand oder über bestehende Waldfunktionen.

9

Die Ziele müssen selbst **raumbedeutsam** sein, um eine raumbedeutsame Wirkung entfalten zu können. Die Adressaten sind nämlich nur bei solchen Planungen und Maßnahmen zur Anpassung an die Ziele eines Waldfunktionsplanes verpflichtet, bei denen

- a) Grund und Boden in Anspruch genommen wird (raumbeanspruchende Planungen und Maßnahmen),
- b) die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird (raumgestaltende Planungen und Maßnahmen).

In diesem Sinne unterscheiden Zinkahn/Bielenberg in „Raumordnungsgesetz des Bundes“ (vgl. Anm. 8 zu § 3 ROG) zwischen unmittelbarer und mittelbarer Raumwirksamkeit, Raumbedeutsam sind also die unmittelbar und die mittelbar raumwirksamen Planungen und Maßnahmen. Die Klärung des Begriffs „raumbedeutsam“ ist – wie sich aus Vorstehendem ergibt – wichtig nicht nur im Hinblick auf die Festlegung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung, sondern auch in Bezug auf die Anpassungspflicht (vgl. Erl. 10 b). Im ersten Fall wird man davon ausgehen können, dass durch das in Art. 16 BayLplG vorgeschriebene Verfahren für die Aufstellung fachlicher Pläne gewährleistet ist, dass im Waldfunktionsplan nicht Ziele festgelegt werden, die nicht raumbedeutsam sind. Schwieriger wird es sein, bei den Adressaten der Ziele die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von den nicht raumbedeutsamen abzugrenzen. Nach Zinkahn/Bielenberg (vgl. a. a. O. Anm. 8 zu § 3 ROG) strebt das ROG „nach seinem Wortlaut und nach den mit ihm ver-

1.4 BayWaldG Erl. Art. 6

folgten Absichten ersichtlich die weitestmögliche Bindung auch der Maßnahmen mittelbarer Raumwirkung an“. Gleichwohl wird man davon ausgehen können, dass nicht jede Maßnahme im Wald in diesem Sinne mittelbar raumwirksam ist. Als Beispiel mittelbar raumwirksamer Maßnahmen nennen Zinkahn/Bielenberg solche der Strukturpolitik, während sie es nicht für zulässig ansehen, dass Ziele der Raumordnung und Landesplanung in den Bereich des Städtebaus, also in die Gestaltung der Bebauung im Einzelnen übergreifen. Übertragen auf den Wald würde das bedeuten, dass die Gestaltung der Forststruktur (Ausformung der Grundstücke, Waldflurbereinigung, Bildung forstlicher Zusammenschlüsse) zwar Ziel der Raumordnung und Landesplanung sein kann, grundsätzlich aber nicht die Waldbehandlung im engeren Sinne, also die Art der Verjüngung, Nutzung und Pflege des Waldes (vgl. hierzu auch Erl. 11).

Als wichtigste **unmittelbare raumwirksame Ziele** eines Waldfunktionsplanes kommen solche der Walderhaltung und der Waldvermehrung (z. B. Aufforstung von Grenzertragsböden) in Frage. Durch die Gestaltung korrespondierender, die Waldbesitzer unmittelbar betreffender Vorschriften im Waldgesetz (vgl. Art. 9 Abs. 5 Nr. 1, Art. 16 Abs. 4) ist sichergestellt, dass diese Ziele der Waldfunktionspläne nicht nur (sich aus dem Raumordnungsrecht ergebende) Anpassungspflichten bei den unter Erl. 10 genannten Adressaten zur Folge haben, sondern dass sie darüber hinaus auch Rechtswirksamkeit im Verhältnis zu Privatpersonen erlangen. Das Waldgesetz gewährleistet so eine sehr weitgehende über das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht hinausgehende Bindung an die Waldfunktionspläne. Es erfüllt die von Zinkahn/Bielenberg (vgl. a. a. O.) wie folgt formulierte Forderung: „In Fällen, in denen abgeschlossene und in sich geschlossene rechtliche Ordnungen mit spezifischer Zweckrichtung vorliegen (Anm.: hier Erhaltung und Bewirtschaftung des Waldes) . . . wird es sich darum handeln, durch Einfügung gesetzlicher Tatbestände in die jeweilige gesetzliche Regelung im Einzelnen, den Gesichtspunkten der Raumordnung Geltung zu verschaffen“.

Als **raumgestaltende Ziele** („mittelbar raumwirksam“ nach Zinkahn/Bielenberg, „raumbeeinflussend“ nach Heigl/Hosch) der Waldfunktionspläne kommen, wie oben bereits angedeutet, solche der Forststruktur sowie die Ausweisung bestimmter Waldkategorien (Schutzwald, Bannwald und Erholungswald, vgl. Art. 10 bis 12 BayWaldG) in Frage. Zu beachten ist jedoch, dass die auf die Ausweisung von Bannwald i. S. des Art. 11 Abs. 1 und von Erholungswald i. S. des Art. 12 gerichteten Ziele der Waldfunktionspläne auch in die Regionalpläne nach Art. 17 BayLplG eingehen oder (zusätzlich) als einzelne Ziele der Raumordnung und Landesplanung ausgestaltet werden müssen, bevor durch Rechtsverordnung Wald zu Bannwald oder Erholungswald erklärt werden kann (vgl. auch 1.1 EinfBayWaldG S. 9 und Erl. 4 b, 5, 6 und 7 zu Art. 11). Der Grund für diese zweifellos komplizierte, den betreffenden Waldbesitzer aber schützende Regelung liegt darin, dass die notwendige Abstimmung mit der Ausweisung von Schutzgebieten nach dem BayNatSchG am zweckmäßigs-

Erl. Art. 6 BayWaldG 1.4

ten durch den nicht fachlichen Regionalplan oder durch nicht fachbezogene einzelne Ziele im Sinne des Art. 26 BayLplG erfolgt. Auf die entsprechende Regelung in Art. 10 Abs. 2 BayNatSchG wird verwiesen.

10

Ziele können nur solche Teile der Waldfunktionspläne werden, deren Beachtung durch einen Adressaten möglich ist. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, wer als Adressat in Frage kommt und was der Begriff Anpassungspflicht beinhaltet.

a) Maßgebend dafür, wer Adressat der Ziele sein kann, ist § 5 Abs. 4 i. V. mit § 4 Abs. 5 ROG. Adressaten können demnach sein die Behörden des Bundes, der Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die öffentlichen Planungsträger (z. B. die regionalen Planungsverbände i. S. des Abs. 6 BayLplG) sowie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben (d. h. soweit sie überhaupt raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen durchführen, vgl. oben Erl. 10), die bundesunmittelbaren und die der Aufsicht des Freistaates Bayern selbst oder eines anderen Bundeslandes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Zu beachten ist, dass die Stiftungen des öffentlichen Rechts nicht identisch sind mit den öffentlichen Stiftungen (vgl. hierzu Erl. 2 b zu Art. 3).

b) § 5 Abs. 4 ROG begründet für die oben genannten Adressaten die **Pflicht zur Beachtung der Ziele** der Raumordnung und Landesplanung. „Die Pflicht zur Beachtung bedeutet, dass die Ziele für die Adressaten rechtsverbindlich sind und eine Anpassungspflicht begründen. Ebenso wie die Raumordnungsgrundsätze wenden sich auch die in den Programmen und Plänen enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung nicht unmittelbar an den einzelnen Bürger“ (Heigl/Hosch „Raumordnung und Landesplanung in Bayern“, Einleitung 2.2).

Soweit Anpassungspflicht besteht, gilt sie uneingeschränkt. Der Adressat hat also nicht etwa die Möglichkeit, die in den Waldfunktionsplänen festgelegten Ziele mit anderen oder eigenen Belangen abzuwägen (vgl. auch hierzu Heigl/Hosch a. a. O. RdNr. 56 zu Art. 1 BayLplG). Der Umfang der Bindungswirkung hängt von der Konkretisierung der Ziele ab, wobei der Adressat bezeichnet sein kann, aber nicht bezeichnet sein muss. Zur Frage, ob mit der Begründung von Anpassungspflichten die Selbstverwaltungsrechte der rechtlich selbstständigen Planungsträger verletzt werden können, vgl. Zinkahn/Bielenberg a. a. O. Anm. 11 b) zu § 5 ROG und auch VG Ansbach, Urt. v. 2. 11. 1983 Nr. AN9K83A 00114, BayVBl. 1984 S. 602.

Anpassung ist begrifflich nur dort möglich, wo die Adressaten im gleichen Sinne, also auch selbst als Planungsträger tätig werden. Ziele der Waldfunktionspläne müssen sie dabei nur beachten, sofern ihre Planungen und Maßnahmen raumbedeutsam sind. Zum Begriff „raumbedeutsam“ vgl. oben Erl. 10. Besteht Zweifel darüber, ob eine von einem öffentlichen Planungsträger (vgl.

1.4 BayWaldG Erl. Art. 6

oben Buchst. a) durchzuführende Planung oder Maßnahme raumbedeutsam ist, so ist nach Heigl/Hosch (vgl. a. a. O. RdNr. 49 zu Art. 1 BayLplG) ggf. die Entscheidung der zuständigen Landesplanungsbehörde herbeizuführen. Im Streit zwischen Bund und Ländern steht als entscheidendes Gremium die Ministerkonferenz für Raumordnung (§ 8 ROG) zur Verfügung. „Die Frage der Raumbedeutsamkeit ist darüber hinaus in Streitfällen durch die Verwaltungsgerichte uneingeschränkt nachprüfbar (so für den Fall der Neuabgrenzung vom Fernsprechnetz, BayVGH, Urteil vom 26. Oktober 1971 Nr. 122 VI 70 S. 27).“ Die Anpassungspflicht besteht nicht nur für die erstmaligen Planungen. Die Adressaten der Ziele der Waldfunktionspläne sind vielmehr verpflichtet, auch bestehende Planungen zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben, wenn sie den später aufgestellten Zielen eines Waldfunktionsplanes widersprechen. Dies kann z. B. bedeuten, dass eine Gemeinde ihren Bauleitplan ändern muss, wenn der später aufgestellte Waldfunktionsplan als Ziel der Erhaltung eines in den Bebauungsplan einbezogenen Waldes vorsieht. Die Anpassung kann allerdings nicht mehr verlangt werden, wo Maßnahmen bereits vollzogen sind, wo also z. B. die Bebauung bereits stattgefunden hat (vgl. hierzu Zinkahn/Bielenberg a. a. O. Anm. 13 zu § 5 ROG).

11

Keine Anpassungspflicht kann es dort geben, wo sich die Tätigkeit der in Erl. 10 Buchst. a genannten Adressaten auf andere Bereiche erstreckt als auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen. So werden Gemeinden und andere Körperschaften im Sinne des Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 BayWaldG bei der Bewirtschaftung ihres eigenen Waldes nicht planend in diesem Sinne tätig. Selbst wenn man davon ausginge, dass Empfehlungen für die Waldbehandlung im engeren Sinne, also z. B. solche für den funktionsgerechten Waldbau, für den Umbau von Bestockungen, für die Umwandlung von Nieder- oder Mittelwald, für die Durchführung von Meliorationen überhaupt Ziele der Waldfunktionspläne sein könnten (vgl. aber oben Erl. 9), wären die Gemeinden und anderen Körperschaften im Sinne des Waldgesetzes daran grundsätzlich ebensowenig gebunden wie die Besitzer eines Privatwaldes, wohl aber der Staat bei der Förderung. Anderes gilt nur, soweit sich Ziele der Waldfunktionspläne oder andere Teile der Waldfunktionspläne in den Forstwirtschaftsplänen (vgl. z. B. § 3 KWaldV) niederschlagen. Im Verhältnis zu den waldbesitzenden Körperschaften handelt es sich aber insoweit nicht um eine aus dem Raumordnungs- und Landesplanungsrecht resultierende Anpassungspflicht, sondern um das Ergebnis einer gegenüber dem Waldbesitzer unmittelbar geltenden Bewirtschaftungsvorschrift (vgl. hierzu auch *Zerle* in „Praxis der Gemeindeverwaltung“ D 5 BayWaldgesetz B 4).

Zu unterscheiden von der Anpassungspflicht an die Ziele der Waldfunktionspläne sind auch die Erlaubnisvorbehalte, Anordnungen und andere Verwaltungsakte nach dem Waldgesetz. Das Handeln der die Verwaltungsakte setzenden Behörden muss sich – was im Rechtsstaat selbstverständlich ist –

Erl. Art. 6 BayWaldG 1.4

ausschließlich nach den im Waldgesetz selbst festgelegten Normen vollziehen. Dies schließt die Beachtung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung, also auch von Zielen der Waldfunktionspläne, grundsätzlich aus. Anderes gilt nur, soweit das Waldgesetz die Beachtung der Waldfunktionspläne beim Erlass von Verwaltungsakten ausdrücklich vorsieht (vgl. Art. 9 Abs. 5 Nr. 1, Art. 16 Abs. 4) oder im Rahmen des den Behörden verbliebenen Ermessensspielraums. Aus der dem ROG zugrundeliegenden Absicht, eine möglichst allseitige Bindung an Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu bewirken, muss sogar geschlossen werden, dass die Behörden im Rahmen des vorhandenen Ermessensspielraums auch verpflichtet sind, die Verwirklichung der Ziele anzustreben.

Nichts mit der Anpassungspflicht und mit der Verbindlichkeit der Ziele der Waldfunktionspläne hat auch die **Selbstbindung** der bayerischen Staatsforstverwaltung an die in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich erstellten Waldfunktionspläne zu tun. Wenn die bayerische Staatsforstverwaltung bei der Bewirtschaftung des Staatswaldes auch die Bewirtschaftungsempfehlungen für „verbindlich“ betrachtet, so ergibt sich diese „Verbindlichkeit“ weder aus dem Raumordnungs- und Landesplanungsrecht noch aus dem Waldgesetz. Sie unterscheidet sich nicht von der „Verbindlichkeit“ der mittelfristigen Betriebsplanung (Forsteinrichtung).

12

Unter Zusammenfassung der Erl. 7 mit 11 werden nachstehend beispielhaft mögliche Ziele der Waldfunktionspläne sowie entsprechende raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, für die Anpassungspflicht bestehen kann, dargestellt:

Ziel	Adressat und anzupassende Planung oder Maßnahmen
Erhaltung des Waldes	Gemeinden bei der Bauleitplanung; Behörden, die Verfahren im Sinne des Art. 9 Abs. 8 BayWaldG durchführen (vgl. hierzu auch Erl. 39 zu Art. 9) (Beachtungspflicht ferner im Rahmen des Art. 9 Abs. 5 Nr. 1 BayWaldG)
Ausweisung von Bannwald i. S. des Art. 11 Abs. 1 und von Erholungswald i. S. des Art. 12 BayWaldG	Regionale Planungsverbände bei der Aufstellung der Regionalpläne (Beachtungspflicht ferner im Rahmen des Art. 11 und Art. 12 BayWaldG)
Verbesserung der Forststruktur	Flurbereinigungsbehörden bei Durchführung von Flurbereinigungsverfahren

Bewirtschaftungsgrundsätze und andere nicht als Ziele ausgestaltete oder gestaltbare Teile der Waldfunktionspläne können z. B. bei der Vergabe von

1.4 BayWaldG Erl. Art. 6

Förderungsmitteln nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ oder nach dem Landesförderungsprogramm (Art. 22 BayWaldG) berücksichtigt werden. Empfehlungen über die Ablösung waldschädlicher Belastungen oder über die Verminderung von Schalenwilddichten können nur im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten durchgesetzt werden.

13

Von der praktischen Auswirkung her gesehen kommt von den Zielen der Waldfunktionspläne demjenigen der Erhaltung des Waldes im **Verhältnis zu Bauleitplänen** wohl die größte Bedeutung zu. Für die Bauleitpläne (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne, vgl. § 1 Abs. 2 BauGB) ergibt sich die Anpassungspflicht unmittelbar aus § 1 Abs. 4 BauGB. „Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen.“ Anpassen i. S. von § 1 Abs. 4 BauGB bedeutet, dass Ziele der Raumordnung und Landesplanung in der Bauleitplanung grundsätzlich nur konkretisiert, nicht aber im Wege der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB überwunden werden können (BVerwG, Beschluss v. 20. 8. 1992, DVBl. 1992, 1438). Zur Rechtsnatur der Bauleitplanung vgl. **Zinkahn/Bielenberg**, a. a. O. Anm. 14 zu § 5 ROG. Über die Ziele der Waldfunktionspläne kann auf einen Bebauungsplan (= der die Nutzung des Grund und Bodens unmittelbar und verbindlich regelnde Bauleitplan) regelmäßig nur in der Frage des „Ob“, nicht des „Wie“ eingewirkt werden. Es kann dahingestellt bleiben, ob die Art und Weise der baulichen Ordnung durch Ziele der Landesplanung und Raumordnung überhaupt beeinflusst werden kann (vgl. hierzu **Zinkahn/Bielenberg**, a. a. O. Anm. 14 zu § 5 ROG), Aufgabe der Waldfunktionspläne ist dies mit Sicherheit nicht. Dass gleichwohl die Gemeinden bei der Aufstellung der Bebauungspläne auch in der Art – nämlich möglichst umweltschonend – gebunden sein können, ergibt sich für sie aus der erforderlichen Beachtung der materiell-rechtlichen Rodungsvorschriften (vgl. Art. 9 Abs. 8 BayWaldG und Erl. 39 hierzu). Aus der Verpflichtung der Gemeinden zur Anpassung ihrer bereits früher aufgestellten Bebauungspläne an die (später aufgestellten) Ziele der Waldfunktionspläne, die zunächst auch in Form einer Veränderungssperre nach §§ 14, 16 BauGB erfolgen kann, können sich für die Gemeinden Entschädigungspflichten nach §§ 40 ff. BauGB ergeben. Der einzelne Besitzer wird nämlich ggf. nicht vom Waldfunktionsplan als nur mittelbar wirkendem Fachplan, sondern erst von der Änderung des unmittelbar geltenden Bebauungsplanes in seinen Rechten beeinträchtigt. Vgl. hierzu auch **Deckart**, Verpflichtung der Gemeinden zur Anpassung ihrer Baupläne an die Regionalpläne, BayVBl Nr. 8/1977.

14

Hinzuweisen ist noch auf die beschränkte Wirkung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Verhältnis zu **Vorhaben des Bundes oder bundesunmittelbarer Planungsträger** (§ 6 ROG). Die Beteiligung der zuständi-

Erl. Art. 6 BayWaldG 1.4

gen Behörde oder der bundesunmittelbaren Planungsträger ist mit Rücksicht auf die in § 6 ROG genannten Beschränkungen besonders wichtig.

15

Im Übrigen richtet sich das **Verfahren zur Aufstellung der Waldfunktionspläne** nach Art. 16 BayLplG. Die Waldfunktionspläne liegen für alle 18 Planungsregionen in Bayern vor. Die Waldfunktionspläne sind von den Forstdirektionen (höheren Forstbehörden) im Einvernehmen (zum Begriff des Einvernehmens vgl. Erl. 6 zu Art. 39) mit der höheren Landesplanungsbehörde (Regierung) ausgearbeitet worden. Die Notwendigkeit der Abstimmung mit anderen Planungen ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 BayLplG.

Die erforderliche Abstimmung im Rahmen des Landesentwicklungsprogramms (Art. 16 Abs. 3 BayLplG) erfolgt durch die höhere Landesplanungsbehörde (Regierung). Nach der Erklärung des Einvernehmens durch die höhere Landesplanungsbehörde sind die Waldfunktionspläne von den für die Ausarbeitung zuständigen Forstdirektionen bei den unteren Landesplanungsbehörden (Kreisverwaltungsbehörden) auszulegen. Die Auslegung dient der Bekanntmachung der Waldfunktionspläne, sie ist also nicht eine Form der Verfahrensbeteiligung. Die anschließende Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt veranlasst das zuständige Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Die Bekanntmachung schließt das Aufstellungsverfahren ab. Falls für das In-Kraft-Treten der Ziele der Raumordnung und Landesplanung kein späterer Zeitpunkt bestimmt wird, treten diese (und nur diese und nicht etwa die gesamten Waldfunktionspläne) in Kraft mit der Folge, dass die unter Erl. 11b genannten Bindungswirkungen eintreten. Einer gesonderten Verbindlichkeitserklärung der Ziele bedarf es nicht. Vgl. hierzu auch Gem. Bek. der Bayer. Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen, für Unterricht und Kultus, für Wirtschaft und Verkehr, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und für Arbeit und Sozialordnung über die Ausarbeitung und Aufstellung fachlicher Programme und Pläne nach dem BayWaldG v. 25. 11. 1976, St.Anz. 1976/Nr. 51

16

Waldfunktionsplanung ist nicht ein einmaliger Vorgang, der mit dem In-Kraft-Treten der Ziele abgeschlossen ist, sondern ein **Dauerauftrag**. Gemäß Art. 16 Abs. 5 i. V. mit Art. 14 Abs. 5 BayLplG sind die Waldfunktionspläne fortwährend zu überprüfen und ggf. der weiteren Entwicklung anzupassen.

Erl. Art. 7 BayWaldG 1.4

Art. 7 Sicherung der Funktionen des Waldes

¹Die staatlichen Behörden sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts haben bei allen Planungen und Vorhaben, die Wald betreffen, den in Art. 1 genannten Gesetzeszweck, insbesondere die Funktionen des Waldes, zu berücksichtigen. ²Sie haben bei Maßnahmen, die eine Beeinträchtigung des Waldes erwarten lassen, die zuständigen Forstbehörden rechtzeitig zu unterrichten und anzuhören, soweit nicht nach diesem Gesetz oder sonstigen Vorschriften eine weitergehende Form der Beteiligung vorgesehen ist.

ERLÄUTERUNGEN

1

Über die ratio legis des Art. 7 vgl. 1.3 ABegrBayWaldG S. 11 zu Art. 7.

2

Nach Satz 1 haben die staatlichen Behörden sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bei allen Planungen und Vorhaben, die Wald betreffen, den in Art. 1 genannten Gesetzeszweck, insbesondere die Funktionen des Waldes, zu berücksichtigen.

Staatliche Behörden in diesem Sinne sind solche des Freistaates Bayern wie auch solche des Bundes, soweit sie in Bayern im Sinne der Vorschrift tätig werden. Gleiches gilt für die Körperschaften (insbesondere die Gemeinden), Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

Stiftungen des öffentlichen Rechts sind nicht gleichbedeutend mit öffentlichen Stiftungen (vgl. Art. 3 Abs. 1 Nr. 2). Wegen des Unterschiedes siehe Art. 1 Stiftungsgesetz.

3

Planungen und Vorhaben, die Wald **betreffen**, können solche sein, die

a) auf einen Eingriff in die Substanz des Waldes selbst abzielen, so z. B. die Darstellung einer Waldfläche als Baufläche im Flächennutzungsplan (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB), die Festsetzung einer Waldfläche als Bauland (§ 9 Abs. 1 BauGB), die Inanspruchnahme von Wald zum Straßenbau bei der Planfeststellung nach § 16 ff. FStrG oder nach Art. 35 ff. BayStrWG oder die Heranziehung von Wald im Planfeststellungsverfahren für Flughäfen (§§ 8 ff. LuftVG). Den Wald betrifft im Sinne des Art. 7 Satz 1 z. B. auch die Ausweisung eines Waldes als Erholungswald. Hierbei könnte es dem Anliegen der Vorschrift, daß insbesondere die Funktionen des Waldes zu berücksichtigen sind (Art. 1), im Einzelfall sogar zuwiderlaufen, wenn größere Teile eines Waldes, dem auf Grund seiner Qualität eine hervorragende Nutzfunktion (Art. 1 Nr. 4) innewohnt, zum Erholungswald erklärt würden,

1.4 BayWaldG Erl. Art. 7

b) den Wald beeinträchtigen, obwohl sie nicht unmittelbar in seine Substanz selbst eingreifen. Hierbei ist etwa an die Genehmigung der Errichtung einer Flurgas emittierenden Glasfabrik in Waldnähe und zwar in der Hauptwindrichtung vor dem Wald zu denken oder an die Zulassung einer Intensivhühnerhaltung unmittelbar am Waldrand.

4

Wald im Sinne des Satzes 1 ist Wald (Art. 2) aller Besitzarten (Art. 3 Abs. 1, 2).

5

Die in Satz 1 aufgeführten Stellen haben nach Satz 2 bei Maßnahmen, die eine **Beeinträchtigung** des Waldes erwarten lassen, die zuständigen Forstbehörden rechtzeitig zu unterrichten und anzuhören, soweit nicht nach dem BayWaldG oder nach sonstigen Vorschriften eine weitergehende Form der Beteiligung vorgesehen ist.

6

Maßnahmen, die den Wald **beeinträchtigen**, sind nicht alle Maßnahmen, die ihn im Sinne des Satzes 1 **betreffen**. So betrifft z. B. die Ausweisung als Erholungswald einen Wald; wenn sie sich im Einklang mit Satz 1 und Art. 1 Nr. 4 befindet, stellt sie aber keine Beeinträchtigung dieses Waldes dar (unbeschadet der Beteiligung der unteren Forstbehörde nach Art. 37 Abs. 2!). Häufig sind die Maßnahmen, die den Wald betreffen, aber auch Beeinträchtigungen. Dies gilt für alle unter Erl. 3 a, b genannten Beispiele (mit Ausnahme der Erholungswaldausweisung im Einklang mit Satz 1 und Art. 1 Nr. 4).

7

Welche Forstbehörde im Sinne des Satzes 2 zuständig und damit zu unterrichten und anzuhören ist, ergibt sich aus anderen Vorschriften des BayWaldG nicht. Eine Regelung war insofern nicht veranlaßt, als es sich um eine verfahrensinterne Vorschrift ohne Außenwirkung handelt. Die örtliche Zuständigkeit der Forstbehörde ergibt sich nach allgemeinem Verwaltungsgrundsatz aus der Belegenheit des Objekts, auf das sich die Maßnahme beziehen soll. Als forstliche Behördenstufe kommt aus gleichem Gesichtspunkt diejenige in Betracht, die der Stufe der für die Maßnahme federführenden Stelle entspricht, so daß als korrespondierende Stellen anzusehen sind:

Gemeinde, Landratsamt, Landkreis – untere Forstbehörde,

Regierung, Regierungsbezirk – höhere Forstbehörde,

Staatsministerium – Staatsministerium für ELuF.

Bei sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts ist darauf abzustellen, welchen örtlichen Bereich ihr Aufgabengebiet umfaßt. In

Erl. Art. 7 BayWaldG 1.4

der Praxis wäre die vorläufige Einschaltung der hiernach unzuständigen Forstbehörde unschädlich, da die zuständige Forstbehörde sodann über den Dienstweg damit befaßt werden würde.

8

Unterrichtung bedeutet Bekanntgabe des Vorhabens in allen für die Beurteilung der Maßnahme aus forstlicher Sicht wesentlichen Punkten nebst Zurverfügungstellung der einschlägigen Unterlagen. Anhörung bedeutet ernsthafte Einbeziehung der Stellungnahme und ggf. Auseinandersetzung mit den Argumenten der Forstbehörde bei den der Planung oder dem Vorhaben dienenden Überlegungen.

9

Eine weitergehende Form der Beteiligung der Forstbehörde nach dem BayWaldG selbst ist in Art. 39 für mehrere Fälle (Einvernehmen), außerhalb des BayWaldG z. B. in Art. 39 BayStrWG (Einwendungsrecht gegen die Planfeststellung) vorgesehen.

10

Die Planungen, Vorhaben und Maßnahmen, die Art. 7 anspricht, können auf Landesrecht oder auf Bundesrecht beruhen.

- a) Soweit bayerisches Landesrecht zu vollziehen ist, greift Art. 7 in das jeweils vorgesehene Verfahren (ähnlich wie etwa Art. 6 BayNatSchG) unmittelbar ein.
- b) Dem Wortlaut und Sinne nach soll Art. 7 auch bundesrechtlich geregelte Verfahren erfassen. In der Mehrzahl der Fälle werden es Verfahren nach dem Baugesetzbuch sein, innerhalb derer Art. 7 beachtet werden soll. Zur Begründung dessen, daß insoweit Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) der Vorschrift des Art. 7 nicht entgegensteht, ist zu bemerken:
 - aa) Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 23. 3. 1973 – IV C 49.71 (JZ 1973 S. 628) sollen landesrechtliche Vorschriften des Waldschutzes (in Bayern sind dies die Vorschriften über die Walderhaltung – Art. 9 ff. BayWaldG –) ein Vorhaben (immerhin!) in den Einzelheiten seiner Ausführung beeinflussen.
 - bb) Das Verwaltungsgericht München hat in seinem Urteil vom 13. 2. 1974 Nr. M 281 III 73 (BayVBl. 1974 S. 226) ausgesprochen, daß die Festsetzung von Bebauungsflächen in einem Bebauungsplan (also auf Grund des Baugesetzbuches) auf Kosten wertvoller Naturlandschaft unter Nichtberücksichtigung von deren Funktion als Erholungsgebiet die Bauleitplanung **wegen Verstoßes gegen die Planungsgrundsätze des § 1 BauGB rechtswidrig macht.**

Da der in Art. 1 genannte Gesetzeszweck (Art. 7 Satz 1) mit diesen Pla-

1.4 BayWaldG Erl. Art. 7

nungsgrundsätzen im Einklang steht und ihre bestmögliche Verwirklichung, soweit Wald betroffen wird, nur durch die Einschaltung der Forstbehörden (Art. 7 Satz 2) gewährleistet ist, steht Art. 7 im Einklang mit dem Bundesrecht.

- cc) Vgl. schließlich Eberbach in Agrarrecht 1972 S. 239, wonach die einen Rodungsantrag verbescheidende Behörde das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der Erhaltung des Waldbestandes **nach Maßgabe der forstgesetzlichen Vorschriften** selbständig und eigenverantwortlich zu prüfen und das Prüfungsergebnis ihrer Entscheidung zugrunde zu legen hat.

Sonach bestehen gegen Art. 7 keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

- c) Wegen der Einschränkung, die sich das BayWaldG im Hinblick auf die Belange der Landesverteidigung selbst auferlegt, siehe Art. 48 und die dortigen Erläuterungen.