

# Jahrbuch 2023

## Verein zum Schutz der Bergwelt



88. Jahrgang



# Der gewundene Pfad zur Ausweisung von „Naturwäldern“ in Bayern

von Klaus Pukall & Elisabeth Frank

**Keywords:** *politischer Prozess, Kingdons Multiple Streams Framework, SLOSS, Integration, Segregation*

**2019 wurde im Bayerischen Waldgesetz die neue Kategorie des Naturwaldes geschaffen. Mit dieser waldrechtlichen Kategorie wurden bis 2022 über 10% der Waldfläche in Landesbesitz als Prozessschutzflächen geschützt. Mit Hilfe des sog. Multiple Streams Frameworks von J. Kingdon wird gezeigt, wie der langfristige Druck der Naturschutzverbände insbesondere durch die Greenpeace-Kampagne im Spessart, die Diskussionen um einen dritten Nationalpark und das Bienenvolksbegehren die bayerische Staatsregierung dazu brachte, endlich das lange Zeit abgelehnte Ziel der deutschen Biodiversitätsstrategie 2007 umzusetzen. Bei der praktischen Umsetzung integrierte die Forstverwaltung zwar Naturschutzinteressen aber nicht die Naturschutzakteure, was zu deutlichen Schwächen in der Naturwaldkulisse führt. Diese Schwächen werden im Beitrag dieses Jahrbuchs von Ralf Straußberger betrachtet.**

## I. Einleitung

Im Zuge des Volksbegehrens „Rettet die Bienen“ (2019) wurde in Art. 14, Abs. 2 BayWaldG die Kategorie der „Naturwaldflächen“ geschaffen. Im November 2022 betrug die Naturwaldfläche in Bayern 83.772 ha (BayStMELF 2022). Damit hat Bayern das Ziel der deutschen Biodiversitätsstrategie (BMU 2007) für den Landeswald weitgehend erfüllt. Der Beitrag stellt einerseits den politischen Prozess dar, wie es zur Ausweisung der Naturwälder kam und überprüft andererseits, welche Interessen sich bei der Umsetzung durchsetzen konnten.

### I.1 Naturschutzfachlicher Exkurs I: Die SLOSS-Debatte

Seit den 1980er Jahren gibt es eine wissenschaftliche Auseinandersetzung innerhalb der Ökologie, ob Arten besser in großen oder kleinen Schutzgebieten geschützt werden können („SLOSS = single large or several small“). Für den Schutz großer Gebiete spricht,

- dass bei Arten mit nicht zu großen Arealansprüchen (z.B. viele typische Waldvogelarten) innerhalb von geschützten Gebieten vitale, überlebensfähige Populationen geschützt werden,
- dass die Einflüsse von Grenzeffekten abnehmen.

Für den Schutz kleiner Gebiete spricht,

- dass diese besser Hotspots der Biodiversität berücksichtigen können. So zeigt z.B. die Auswertung der bisher stillgelegten Wälder in Deutschland, dass mit zunehmender Größe der Anteil der naturschutzfachlich wenig wertvollen Bestände zunimmt (Engel et al. 2016),
- dass diese durch ihre bessere Verteilung in der Landschaft die Migration zwischen den Subpopulationen der (seltenen) Arten fördern können.

LENORE FAHRIG hat 2020 ein Review zu den relevanten Forschungsergebnissen aus den Jahren 1976-2018 veröffentlicht, in der sie verdeutlicht, dass bei einem deutlich überwiegenen Teil der Forschungsergebnisse die Artenvielfalt in kleinen Gebieten höher ist als in größeren Schutzgebieten, wenn insgesamt die Schutzgebietsfläche gleich ist. Auf theoretischer Basis erklären FAHRIG et al. (2022) dieses empirische Ergebnis mit der von ihnen so genannten SLOSS-Würfel-Hypothese (siehe Abb. 1). Für die Naturschutzpraxis ergibt sich daraus die klare Forderung, dass Schutzgebiete jeglicher Größenordnung in Schutzsystemen verknüpft werden sollten, die insgesamt einen möglichst hohen Flächenanteil an der Landschaft einnehmen.

Neben diesen ökologischen Fragestellungen spielen natürlich auch praktische Überlegungen des Flächenmanagements, der Flächenverfügbarkeit und der Nutzung für Erholungs- und Bildungszwecke hinein, wobei jeweils gute Gründe für kleine als auch für große Schutzgebiete genannt werden können.

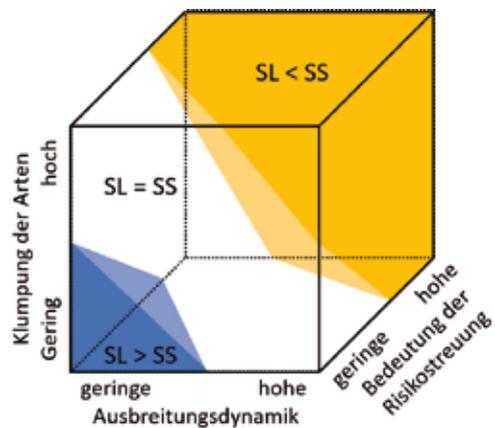


Abb. 1:

SLOSS-Würfel nach Fahrrig et al. (2022).

SL = single large, d.h. wenige große Schutzgebiete,

SS = several small, d.h. viele kleine Schutzgebiete.

## I.2 Naturschutzfachlicher Exkurs II: Integrative vs. segregative Konzepte

In der unten geschilderten Auseinandersetzung über die Naturwälder argumentieren forstliche Vertreter in der Regel für kleine Schutzgebiete und Naturschutzmaßnahmen, die in die Bewirtschaftung „integriert“ werden können. Naturschutzvertreter argumentieren für größere Schutzgebiete, forstliche Nutzung und Flächen für den Naturschutz werden „segregiert“. Wie SUDA und PUKALL (2014) herausarbeiten, greift diese Unterscheidung viel zu kurz. Vielmehr müsse der Bereich von Inklusion über Integration weiter zu Segregation sowie Exklusion bis schließlich zur Extinktion betrachtet werden. Inklusion ist dabei „die weitgehend konfliktfreie Koexistenz unterschiedlicher Nutzungsansprüche auf gleicher Fläche“ (SUDA und PUKALL 2014: 334) während Integration konkurrierende Nutzungsansprüche auf gleicher Fläche beschreibt, wobei die Grenzen der Prioritätensetzung zwischen den Nutzungsansprüchen fließend sind. Segregation hingegen meint die räumliche Trennung von Ansprüchen, da eine gleichzeitige Befriedigung der Bedürfnisse auf einer Fläche nicht

möglich ist. Exklusion geht im Vergleich zur Segregation noch einen Schritt weiter und schließt einen Nutzungsanspruch aus der Fläche aus, so dass dieser sich außerhalb der bisher genutzten Fläche etablieren muss. Extinktion zu guter Letzt definiert die komplette Auslöschung anderer Bedürfnisse. Je nach räumlicher Betrachtungsweise finden auch in integrativen Konzepten, wie z.B. im für den betrachteten Diskurs relevanten Trittsteinkonzept (MERGNER 2018) eine Segregation statt. Beim genutzten Baum segregiert der Forstbetrieb Ebrach der BaySF zwischen dem als Stammholz genutzten Erdstammstück und dem als Totholz im Bestand verbleibenden Kronenholz.

Die Betonung der Integration als positiv besetzten Begriff von Seite der forstlichen Akteure stellt somit eher eine diskursive Nebelkerze dar. Integration aus forstlicher Sicht bedeutet wohl eher, dass trotz widerstreitender Nutzungsansprüche die Holznutzung auf möglichst großer Fläche stattfinden kann.

Folgende Unterscheidungen, die SUDA und PUKALL (2014) treffen, sind für den weiteren Beitrag von Bedeutung: Neben der Objektebene (also den konkreten stillzulegenden Waldflächen) muss auch die Diskursebene betrachtet werden. Sowohl bei den im Zuge der Greenpeace-Kampagne kommunizierten Klasse 1-Wäldern als auch bei den rechtlich verkündeten Naturwäldern berücksichtigten die Forstakteure zwar die Interessen des Naturschutzes, sie integrierten aber keine Naturschützer. D.h. die fachliche Expertise des BUND Naturschutz in Bayern bzw. der Bayerischen Naturschutzverwaltung wurden von der BaySF bzw. der Forstverwaltung bewusst aus dem Prozess der Flächenfestlegung exkludiert. Die Klasse 1-Wälder bzw. die Naturwälder stellen außerdem die Form der internen Segregation dar. Die unterschiedlichen Nutzungsansprüche werden zwar räumlich voneinander getrennt, ohne aber die Verantwortung auf Naturschutzakteure (wie z.B. im Falle eines Nationalparks) zu übertragen. Wobei durch die Schaffung der Naturwälder nach dem Waldgesetz die Flächenverantwortung im Gegensatz zu den vorher bestehenden betriebsinternen Naturschutzkonzepten von der BaySF auf die Forstverwaltung überging.

## **2. Wie kam es zur Ausweisung der bayerischen Naturwälder?**

Die einfache Antwort auf die Frage in der Überschrift lautet: Der lang anhaltende Druck der Naturschutzverbände brachte die Bayerische Staatsregierung dazu, die Naturwälder einzuführen. Diese Antwort ist zwar richtig, klärt aber nicht, wieso die weitgehend durch die CSU dominierte Staatsregierung bei gleichbleibender Rahmenbedingung (= 5 %-Ziel der Flächenstilllegung in den Wäldern in der Biodiversitätsstrategie Deutschlands) ihre eigene Bayerische Biodiversitätsstrategie aus dem Jahr 2008 aufgab, die sie beispielsweise 2012 mit folgenden Worten verteidigte:

*„Im Gegensatz zum Bund sieht die Bayerische Biodiversitätsstrategie keine pauschalen Flächenstilllegungen vor, sondern beschreitet den integrativen Weg, der Schutz und Nutzung im Rahmen der nachhaltigen Landnutzung berücksichtigt. Unsere nachhaltige, multifunktionale Forstwirtschaft erfüllt in idealer Weise diese Vorgaben.“* BLT (2012)

### **2.1 Untersuchungsansatz**

Die Masterarbeit von ELISABETH FRANK (2023) untersuchte daher mit Hilfe des Multiple Stream Ansatzes (KINGDON 1984; ZAHARIADIS 2007) vor allem Landtagsdokumente und Schlüsseldoku-

mente aus dem öffentlichen Diskurs wie z.B. die Studie von BUND NATURSCHUTZ IN BAYERN und GREENPEACE (2016), in dem sie ein Netzwerk von Waldschutzgebieten unterschiedlicher Größenordnung für Bayern vorschlagen.

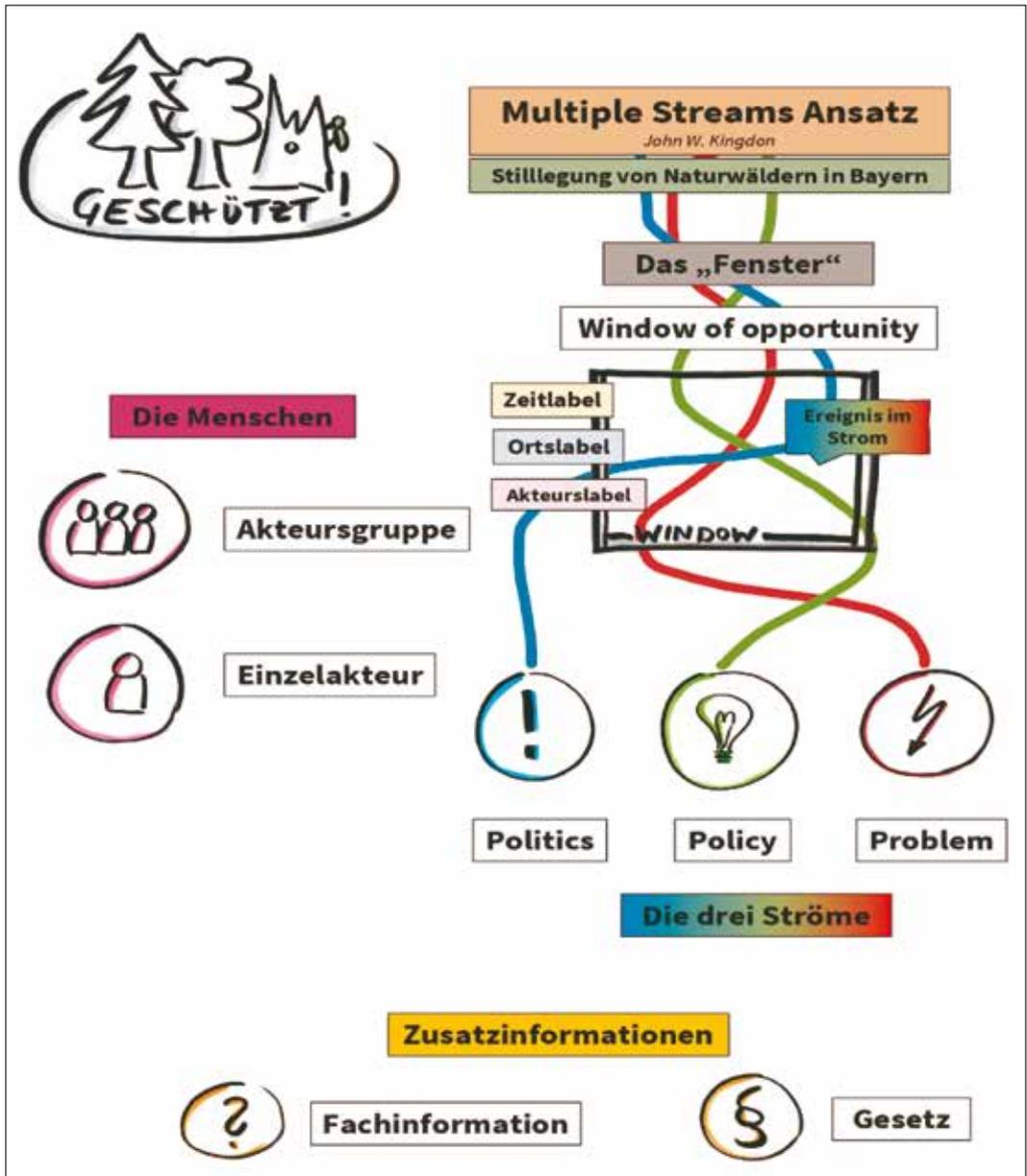


Abb. 2: Erklärende Grafik zu den verwendeten Symbolen auf Basis des Multiple Streams Ansatzes. (Quelle: eigener Entwurf).

Um Veränderungen in Gesetzen bzw. politischen Programmen zu ermöglichen, müssen nach KINGDON (1984) zwei unabhängige argumentative Ströme (Problem- und Lösungsstrom) mit einem strukturellen Strom ein sogenanntes Politikfenster (Window of Opportunity) bilden. (siehe Abb. 2).

Der strukturelle Strom legt Zeitpunkte fest, an denen überhaupt Veränderungen möglich sind. So ist es viel einfacher politische Veränderungen zu Beginn einer neuen Regierung anzustoßen als zum Ende einer Legislaturperiode. Auch ein Wandel in der „public mood“, die von den Politikern bei ihren Entscheidungen berücksichtigt wird, kann im strukturellen Strom Veränderungsdruck auslösen. Im Problemstrom werden bestehende Politiken kritisiert bzw. neue Probleme, die sich die Politik annehmen müsse, argumentativ generiert. Im Lösungsstrom können auf der einen Seite neue Lösungen für die im Problemstrom definierten Probleme gefunden werden. Auf der anderen Seite beschreibt KINGDON die Situation, dass politische Akteure bestimmte Lösungsmechanismen favorisieren und somit nur auf eine geeignete Problemdefinition warten, um ihre Lösung mit dem Problem zu verknüpfen. Sogenannte politische Entrepreneure spielen dabei eine große Rolle, die es schaffen, in den von KINGDON so genannten Politikfenstern die Ströme miteinander zu vernetzen.

## **2.2 So kam es zur Ausweisung der Naturwälder – eine Erklärung in drei Strömen**

### **2.2.1 Der Problem-Strom**

Das zentrale Problem, der welt-, deutschland- und bayernweite Verlust von Biodiversität verändert sich im Betrachtungszeitraum (ab ca. 2000) nur geringfügig. Eine stärkere nationale Thematisierung fand durch die sog. Krefeld-Studie 2017 statt, die verdeutlichte, dass die Insektenbiomasse selbst in Naturschutzgebieten rapide abnimmt (HALLMANN et al 2017). Bezüglich der Wälder wurde dabei von Naturschutzverbänden und Wissenschaft vor allem die zu geringen Totholzanteile, auf die typischen Waldarten angewiesen sind, der viel zu geringe Anteil alter Buchenwälder an der Waldfläche und das Fehlen ausreichend großer Prozessschutzflächen immer wieder thematisiert.

Die im Policy-Strom vorgeschlagenen Lösungen wurden ihrerseits von lokalen, forstlichen und politischen Akteuren problematisiert. So wurde

- das in der Biodiversitätsstrategie der Bundesregierung festgelegte Ziel, zehn Prozent im öffentlichen Wald aus der Nutzung zu nehmen, als zu pauschal und fachlich unbegründet kritisiert.
- ein möglicher dritter Nationalpark in Bayern aus unterschiedlichen lokalen Gründen abgelehnt. Als Probleme wurden der Verlust von Arbeitsplätzen vor allem im Forstbereich, die Freiheitsbeschränkungen für die örtliche Bevölkerung, vermutete Schädlingsvermehrung, veränderte Jagdmöglichkeiten, Verlust von Forstrechten und die Angst um die gewachsenen Bewirtschaftungsformen im Wald benannt. Auffallend ist besonders für den Zeitraum 2016-2018, dass einige Abgeordnete der CSU-Fraktion aufgrund ihrer örtlichen Betroffenheit den von Ministerpräsident Seehofer gewünschten dritten Nationalpark deutlich ablehnten, was schließlich zum Schließen des zugehörigen Politikfensters führte.

### **2.2.2 Der Lösungs-Strom**

Der Policy-Strom fließt lange Zeit in zwei unterschiedlichen Strängen, die erst während des sog. bayerischen Bienen-Volksbegehren zusammenfließen (siehe Abb. 3).



indem sie 2008 in ihrer bayerischen Strategie die Ausweitung von Flächen mit Naturwalddynamik höchstens andeutet („Vervollständigung des Netzes von Naturwaldreservaten“, „Sicherung verbleibender Reste alter Wälder mit Biotoptradition“ im Staatswald sowie Förderung von „Altholzinseln“ im Zuge des Vertragsnaturschutzprogramms Wald im Privatwald). Im Staatswald soll die „Vielfalt in Struktur und Dynamik“ durch den „naturnahen Waldbau“, der „die Belange des Naturschutzes auf ganzer Fläche integriert [sic!] und berücksichtigt“, weiter verbessert werden. „In einem dynamischen Gleichgewicht stehen dabei stets ausreichende Flächen an alten Waldbeständen (Alter > 180 Jahre, bei Eiche > 300 Jahre, mit Vorkommen von Urwaldreliktarten) zur Verfügung.“ (BAYERISCHE STAATSGEBIETENREGIERUNG 2008). Obwohl die Bayerische Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft im Projekt V71-Biodiversitätsstrategien im Vergleich die Flächenanteile von Wäldern ohne forstliche Nutzung erhob, wurden diese Ergebnisse nie angemessen veröffentlicht (BLT 2014b). Bayern beteiligte sich auch als einziges Bundesland nicht an dem bundesweiten Projekt „Natürliche Waldentwicklung als Ziel der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt (NWE5)“, das die Umsetzung des 5 %-Ziels überprüfte. Unter anderem deswegen begann Greenpeace seine Kampagne zum Schutz der alten Buchenwälder im Spessart im Jahr 2012. Damit öffnete sich das erste Politikfenster, da die BaySF als Reaktion auf die anhaltende Kritik verdeutlichte, dass sie in den Klasse 1-Wäldern (= alte Wälder in der Regel über 180 Jahre alt) die forstwirtschaftliche Nutzung einstellt. Diese Flächen wurden aber trotz der Kritik der Umweltverbände nie flächenscharf dargestellt, sondern erst nach einer Anfrage von Christian Magerl (BLT 2012) überblicksartig im Internet veröffentlicht.

2016 veröffentlichten BUND NATURSCHUTZ in Bayern und GREENPEACE (2016) ein Konzept für ein Naturwaldverbundsystem für Bayern. Zentrales Ergebnis war, dass der Anteil der nutzungsfreien Wälder im öffentlichen Wald sehr unterschiedlich verteilt war (von über 20 % im Bayerischen Wald bzw. über 10 % in der Röhn bis zu weniger als 1 % im Spessart, auf der fränkischen Platte und im fränkischen Triashügelland). Die Autoren sahen das höchste Potential für weitere Naturwälder im Spessart, in der Fränkischen Platte, im Keuper, im Jura und in den Alpen. Zwischen den in Bayern überwiegend als Naturwaldreservaten geschützten Flächen (Durchschnittsgröße ca. 50 ha) und den beiden Nationalparks klafft eine Lücke von mittelgroßen Gebieten (500 bis 2.000 ha).

Dieses Politikdokument zeigt erst mit zeitlicher Verzögerung seine Wirkung, was nach Darstellung des 2. Stroms verdeutlicht wird. 2007 beginnt die Diskussion um einen Nationalpark im Steigerwald, aufgrund der möglichen Beteiligung an dem Weltenerbe Buchenwälder. Seit 2008 wird die Kampagne pro Nationalpark insbesondere vom BUND Naturschutz in Bayern und dem Freundeskreis Pro Nationalpark Steigerwald getragen.<sup>2</sup> Die vielfältigen Zwischenschritte, die in Abb. 3 dargestellt sind, brauchen hier nicht detailliert erläutert werden. Entscheidend ist, dass sich Ministerpräsident Seehofer 2016 genötigt sah, die Suche nach einem dritten Nationalpark auszurufen, der aber nicht im Steigerwald umgesetzt werden durfte, da sich die Staatsregierung bereits mehrfach gegen einen Nationalpark im Steigerwald ausgesprochen hatte. Der neue Ministerpräsident Söder (ab 2018) beendete zwar die in der CSU-Fraktion umstrittene Nationalparksuche, dafür fand sich im Koalitionsvertrag von CSU und Freien Wählern die Idee, Naturwälder in Bayern als kleinere Prozessschutzflächen auszuweisen.

Das Volksbegehren „Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern – Rettet die Bienen“ (2019) öffnete dann schließlich das entscheidende Politikfenster. Der vom Landtag unverändert verabschiedete Vorschlag für die Änderung des Naturschutzgesetzes betonte zwar, dass im Staatswald das „vorrangige Ziel zu verfolgen ist, die biologische Vielfalt des Waldes zu erhalten oder zu erreichen“ (BLT

---

2 Für eine kurze Chronologie der Ereignisse siehe [https://de.wikipedia.org/wiki/Naturpark\\_Steigerwald](https://de.wikipedia.org/wiki/Naturpark_Steigerwald).

2019a), erwähnte die Naturwälder aber nicht. Im sog. Runden Tisch zur Artenvielfalt wurden die Varianten weiterer Nationalpark bzw. Ausweisung von Naturwäldern zwar noch fachlich diskutiert, im sog. Versöhnungsgesetz (BLT 2019b) findet sich dann nur die Festschreibung der Naturwälder im Bayerischen Waldgesetz. In den Jahren 2020 und 2022 wurden die entsprechenden Flächen vom StMELF ausgewählt und auch im BayernViewer der Vermessungsverwaltung flächenscharf veröffentlicht. Der Prozess der Ausweisung der Flächen nach dem Waldgesetz verlief weitgehend intransparent und ohne Beteiligung der Öffentlichkeit, wie dies für die Ausweisung für Schutzgebietskategorien nach dem Naturschutzgesetz vorgeschrieben ist. In der vom StMELF am 2.12.2020 erlassenen Bekanntmachung wurde in Punkt 5 „Verfahren“ festgelegt, dass die BaySF bzw. andere flächenbesitzende staatliche Verwaltungen mögliche Flächen benennen, die dann das StMELF auf ihre Eignung prüft. Innerhalb der BaySF waren die einzelnen Forstbetriebe nur gering in die Flächenauswahl eingebunden, das Ministerium berücksichtigte nach eigener Aussage „Konzepte aller Verbände“<sup>3</sup>. Im Zuge des Dialogprozesses zum o.g. Bienenvolksbegehren hatten die BaySF angekündigt, „im Spessart, im Steigerwald, in den Donau- und in den Isarauen größere Naturwälder jeweils im Bereich über 500 Hektar vorzuschlagen“ (GLÜCK 2019). Das Politikfenster für die Naturwälder schloss sich im Zuge des Ukrainekriegs wieder – die Politiker der Freien Wähler und der CSU sprachen sich Ende 2022 trotz der fachlichen Mängel der derzeitigen Naturwaldkulisse (siehe den Beitrag von R. Straußberger in diesem Jahrbuch) eindeutig gegen eine weitere Ausweisung von Naturwäldern aus (BLT 2022).

### 2.2.3 Der strukturelle Strom

Hier spielen die genannten Kampagnen von Greenpeace und Bund Naturschutz sowie das Bienenvolksbegehren die zentrale Rolle. Diese heben die Notwendigkeit eines veränderten Waldnaturschutzes immer wieder auf die politische Agenda. Sie verdeutlichen dabei auch, dass die *National Mood* sich immer stärker in Richtung eines konsequenten Schutzes der Natur verschiebt. Im Rahmen der Debatte um einen dritten Nationalpark finden sich mehrere Umfragen der Bevölkerung zur Thematik, die je nach Auftraggeber die Positionen etwas abgewandelt darstellen. Das Volksbegehren 2019 liefert ein deutlich klareres Bild zur Stimmung im Land: 18,3 % der Wahlberechtigten tragen sich ein und fordern einen konsequenteren Schutz der Natur in Bayern ein. Besonders die Ministerpräsidenten Seehofer und Söder sehen daher die Notwendigkeit, auf diese wahrgenommene Veränderung der *National Mood* bzw. den Verlust der Glaubwürdigkeit der CSU im Bereich des Natur- und Umweltschutzes reagieren zu müssen. Das Handeln der CSU ist dabei nicht widerspruchsfrei. So toleriert die Bayerische Staatsregierung zuerst die Ausweisung eines großen geschützten Landschaftsbestandteils im Steigerwald durch den als Nationalparkbefürworter bekannten Landrat Denzler.<sup>4</sup> Aufgrund der politischen Empörung im Forstsektor beschloss der Bayerische Landtag dann aber die sog. Lex Steigerwald, in der die Zuständigkeit für solch große Landschaftsbestandteile auf die Regierungen über-

---

3 Persönliche Mitteilungen von Ulrich Mergner (ehemaliger Betriebsleiter des Forstbetriebs Ebrach der BaySF) sowie Stefan Nüßlein (BayStMEFL).

4 Bezüglich der Einbindung der Staatsregierung in den Prozess der Ausweisung geben zwei Anfragen von Landtagsabgeordneten Auskunft (BLT 2016, BLT 2014a). In den Antworten der Staatsregierung werden die kritischen Stellungnahmen aus dem Forst- und dem Umweltministerium betont. Auffallend ist aber, dass bei einem direkten Gespräch zwischen Ministerpräsident Seehofer, den beiden zuständigen Ministern und Landrat Denzler keine vollständige Ablehnung für die Ausweisung eines geschützten Landschaftsbestandteils ausgesprochen wird. Seehofer wünschte einen „Konsens mit den Betroffenen vor Ort“ – diese Forderung findet sich auch bei dem von Seehofer angestoßenen Prozess zum dritten Nationalpark.

tragen wurde. Die Regierung von Oberfranken hob daraufhin die rechtswidrige<sup>5</sup> Verordnung wieder auf. Noch deutlicher zeigte sich die Widersprüchlichkeit während der von Ministerpräsident Seehofer angestoßenen Suche nach einem dritten Nationalpark. Während sich die bayerische Umweltministerin Ulrike Scharf (2014-2018) persönlich sehr stark für das Projekt engagierte, thematisieren vor allem die lokal verankerten Landtagsabgeordneten Peter Winter (CSU) und Günther Felbinger (FW) in mehr als 15 Anfragen von Juni bis September 2017 die Probleme der diskutierten Nationalparke.

## 2.3 Wer hat sich durchgesetzt?

Die Strategie der Naturschutzakteure, durch das einfach zu kommunizierende Prozentziel für Naturwälder ohne forstliche Nutzung politischen Druck auf die Forstakteure auszuüben, war erfolgreich. Dabei war es für die CSU-geführte Staatsregierung einfacher, die Kategorie der Naturwälder einzuführen als einen (weiterhin geforderten) neuen Nationalpark zu schaffen, der auf lokalen Widerstand der mit der CSU eng vernetzten Landnutzungsakteure trifft.

Bei der Umsetzung der neuen Kategorie „Naturwälder“ konnten die Forstakteure aufgrund der auch vom BUND Naturschutz in Bayern befürworteten Zuordnung zum Bayerischen Waldgesetz weitestgehend ihre Interessen verwirklichen:

- Es wurde überwiegend das bereits betriebsinterne Konzept der BaySF verrechtlicht. Mit Ausnahme des Gebirges sind daher die Naturwaldflächen eher kleinflächig. Es wurden nur wenige der vom BUND Naturschutz in Bayern und Greenpeace (2016) geforderten größeren Naturwaldflächen neu ausgewiesen.
- Durch die Berücksichtigung von Latschengebüschen – obwohl diese gar keiner forstwirtschaftlichen Nutzung unterliegen; im Übrigen sind diese in der FFH-RL im Anhang I als prioritärer Lebensraumtyp 4070 (\*Buschvegetation mit *Pinus mugo* und *Rhododendron hirsutum* (*Mugo-Rhododendretum Hirsuti*))<sup>6</sup> gelistet und unterliegen dadurch dem europäischen Naturschutz - und sowieso nutzungsfreien Wäldern (z.B. aufgrund zu steiler Lagen) wurde zwar formal der gewünschte Flächenanteil von Naturwäldern erreicht, ohne aber die von den Naturschutzverbänden gewünschte Verbesserung des Waldnaturschutzes zu erreichen.
- Bei der Abwägung mit konkurrierenden Zielen wurden ausschließlich forstliche Interessen berücksichtigt. So wurden bestehende Schutzwaldsanierungsflächen nicht als Naturwälder ausgewiesen, beweidete Wälder oder Offenlandlebensraumtypen nach der FFH-RL<sup>7</sup> dagegen schon. Siehe Abb. 4 für ein entsprechendes Beispiel aus dem Ammergebirge.

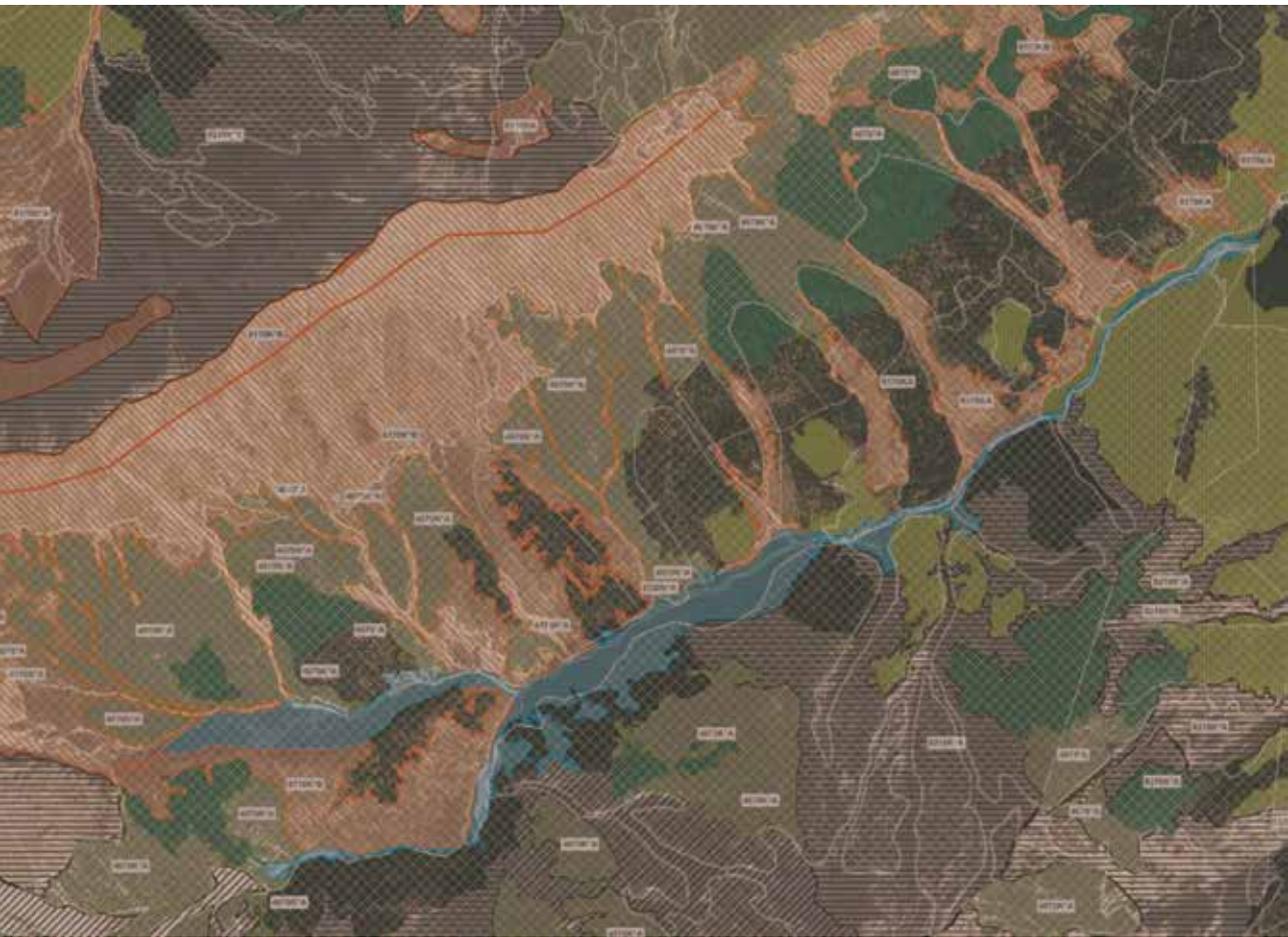
---

5 Gegen die Aufhebung klagte der BUND Naturschutz in Bayern vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof und dem Bundesgerichtshof. Die Gerichte betonten aber, dass der geschützte Landschaftsbestandteil eine Objekt- und keine Flächenschutzkategorie darstellt.

6 Vgl. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:DE:PDF>.

7 Offenlandlebensraumtypen können in Bayern bis zu 40% mit Waldbäumen beschirmt sein. Nach Waldgesetz sind diese Flächen weiterhin aber Wald (mit Forstpflanzen bestockte Flächen). Diese Flächen werden innerhalb der Forsteinrichtung als Nicht-Wirtschaftswald kartiert. Eine Aufnahme in die Naturwaldkulisse ist aber widersprüchlich, da nach FFH-Richtlinie die Flächen als Offenland erhalten werden sollen, die Naturwaldkulisse aber eine natürliche Sukzession stärker in Richtung Wald vorsieht.

- Fachlich wurden die Naturschutzverbände und die Naturschutzverwaltung weiterhin aus dem Waldnaturschutz exkludiert – dies hat ja in Bayern eine lange Tradition, wie der Beitrag von L. Sanktjohanser und P. Fischer-Hüftle zur Geschichte des Bayerischen Naturschutzgesetzes in diesem Jahrbuch verdeutlicht.



**Abb. 4:** Naturwaldkulisse (weiße Kästchen) verschnitten mit den kartierten Lebensraumtypen im FFH-Gebiet Ammergebirge. In der Bildmitte verläuft der Kuchelbach, in der unteren rechten Ecke liegt der Frieder, oben rechts verläuft der Kuchelberggrat. Latschengebüsche weißlich-grün, sonstige Waldlebensraumtypen in grüner Farbe, Grünlandtypen in roter Farbe, Felsgesellschaften in schwarzer Farbe und Gewässerlebensraumtypen in blauer Farbe. Die nicht als Naturwald ausgeschiedenen Wälder im rechten oberen Bereich der Grafik sind Schutzwaldsanierungsflächen. Kartengrundlage: Managementplanung FFH-Gebiet 8431-371 Ammergebirge Karte 2.1 Bestand und Bewertung – Lebensraumtypen, Blatt 10<sup>8</sup>.

8 Online verfügbar unter: [https://www.lfu.bayern.de/natur/natura2000\\_managementplaene/8027\\_8672/doc/8431\\_371/karten/de8431371\\_k\\_karte2\\_lrt\\_10\\_ffin\\_nfin.pdf](https://www.lfu.bayern.de/natur/natura2000_managementplaene/8027_8672/doc/8431_371/karten/de8431371_k_karte2_lrt_10_ffin_nfin.pdf).

### 3. Zitierte Landtags- und Verwaltungsdokumente

Die Landtagsdokumente werden BLT abgekürzt. Über die genannte Nummer (Wahlperiode/Dokumentenummer unabhängig vom Dokumententyp) können sie auf der Internetseite des Landtags abgefragt werden.

BAYERISCHE STAATSREGIERUNG (2008): Strategie zum Erhalt der biologischen Vielfalt in Bayern: Bayerische Biodiversitätsstrategie. ([https://www.stmuv.bayern.de/themen/naturschutz/bayerns\\_naturvielfalt/biodiversitaet/doc/biodiv\\_strategie\\_endfass06\\_2009\\_ba.pdf](https://www.stmuv.bayern.de/themen/naturschutz/bayerns_naturvielfalt/biodiversitaet/doc/biodiv_strategie_endfass06_2009_ba.pdf)).

BAYSTMELF (2022): Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten über die Naturwälder in Bayern gemäß Art. 12a Abs. 2 des Bayerischen Waldgesetzes (BayWaldG) vom 2. Dezember 2020 (BayMBl. Nr. 695), die durch Bekanntmachung vom 9. November 2022 (BayMBl. Nr. 621) geändert worden ist.

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt: vom Bundeskabinett am 7. November 2007 beschlossen. Berlin. (<https://www.cbd.int/doc/world/de/de-nbsap-01-de.pdf>).

BLT (2012): 16/12557.

BLT (2014a): 17/2567.

BLT (2014b): 17/2805.

BLT (2016): 17/13081.

BLT (2019a): 18/1736.

BLT (2019b): 18/1816.

BLT (2022): 18/25813.

### Literaturverzeichnis

BUND NATURSCHUTZ IN BAYERN, GREENPEACE (2016): Mehr Naturwälder für Bayern: Vorschläge für ein landesweites Naturwald-Verbundsystem. Eine natürliche Waldentwicklung auf zehn Prozent der öffentlichen Waldfläche in Bayern ist machbar! [https://www.bund-naturschutz.de/fileadmin/Bilder\\_und\\_Dokumente/Themen/Wald/Naturwaldverbundsystem/NaturwaldverbundsystemBN\\_GP\\_end\\_050816.pdf](https://www.bund-naturschutz.de/fileadmin/Bilder_und_Dokumente/Themen/Wald/Naturwaldverbundsystem/NaturwaldverbundsystemBN_GP_end_050816.pdf).

FAHRIG, L. (2020): Why do several small patches hold more species than few large patches? *Global Ecology and Biogeography* 29 (4): 615–628.

FAHRIG, L., J. I. WATLING, C. A. ARNILLAS, V. ARROYO-RODRÍGUEZ, T. JÖRGER-HICKFANG, J. MÜLLER, H. M. PEREIRA, F. RIVA, V. RÖSCH, S. SEIBOLD, T. TSCHARNTKE, F. MAY (2022): Resolving the SLOSS dilemma for biodiversity conservation: a research agenda. *Biological reviews of the Cambridge Philosophical Society* 97 (1): 99–114.

- FRANK, E. (2023): Wie kam es zur Ausweisung der Naturwälder in Bayern? Analyse des politischen Prozesses mit Hilfe des Multiple-Stream-Ansatzes nach John W. Kingdon. Unveröffentlichte Masterarbeit am Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik der TUM. Freising.
- GLÜCK, A. (2019): Runder Tisch Arten- und Naturschutz: Bericht des Moderators Alois Glück. [https://www.umweltstiftung.com/fileadmin/sn\\_config/mediapool\\_umweltstiftung/volksbegehren/rundertisch\\_bericht\\_glueck\\_190426\\_final.pdf](https://www.umweltstiftung.com/fileadmin/sn_config/mediapool_umweltstiftung/volksbegehren/rundertisch_bericht_glueck_190426_final.pdf).
- HALLMANN, C. A., SORG, M., JONGEJANS, E., SIEPEL, H., HOFLAND, N., SCHWAN, H., STENMANS, W., MÜLLER, A., SUMSER, H., HÖRREN, T., GOULSON, D., DE KROON, H. (2017). More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas. *Plos One*, 12(10), e0185809. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0185809>.
- HERWEG, N. (2015): Multiple Streams Ansatz. In: Wenzelburger, G.; Zohlnhöfer, R. (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung. Handbuch. Springer VS, Wiesbaden: 325–353.
- KINGDON, J. W. (1984): *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- MERGNER, U. (2018): Das Trittsteinkonzept. Naturschutz-integrative Waldbewirtschaftung schützt die Vielfalt der Waldarten. Euerbergverlag, Rauhenebrach.
- SUDA, M., K. PUKALL (2014): Multifunktionale Forstwirtschaft zwischen Inklusion und Extinktion (Essay). In: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 165 (11): 333–338.
- ZAHARIADIS, N. (2007): The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: Sabatier, P.A. (Hrsg.): *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: S. 65–92.

## **Anschrift der Verfasser**

Dr. Klaus Pukall  
Technische Universität München  
Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik  
Hans-Carl-v.-Carlowitzplatz 2  
85354 Freising  
E-Mail: [Klaus.pukall@tum.de](mailto:Klaus.pukall@tum.de)

Elisabeth Frank  
Waldstr. 28,  
95688 Friedenfels