



# EIN NEUES GESETZ FÜR DEN WALD

# Stellungnahme zur Novellierung des Bundeswaldgesetzes

**Gesetzentwurf des BMEL: Fortschrittliche Ansätze einerseits, Regelungsdefizite mit Blick auf Erfordernisse des Klima- und Biodiversitätsschutzes sowie der Klimaanpassung andererseits**

**Autor:innen: Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm und Greenpeace Policy Advisor Jannes Stoppel**

April 2023, aktualisiert und ergänzt im November 2023

## **Kein Geld von Industrie und Staat**

Greenpeace arbeitet international und kämpft mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie. Mehr als 630.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt der Völkerverständigung und des Friedens.

2

### **Impressum**

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18 -0 **Pressestelle** Tel. 040/3 06 18-340, F 040/3 06 18-340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de **Politische Vertretung Berlin** Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.** Jannes Stoppel **Foto** Titel: ©Greenpeace 09/2023

## Einleitung

Aus Sicht von **Greenpeace Deutschland** ist ein neues Bundeswaldgesetzes überfällig. Eine politische Blockade einer adäquaten Gesetzgebung, die das Handeln auf einem Drittel der deutschen Landesfläche zukunftsgerecht reguliert, wäre auf Grund der zunehmenden Klimakrise und der damit verbundenen Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen nicht akzeptabel.

Im bisherigen Bundeswaldgesetz von 1975 gibt es keine Regelungen, die - über wirtschaftliche Interessen hinaus - im Sinne von Allgemeinwohlintereessen den Schutz wichtiger Ökosystemfunktionen der Wälder zur Erhaltung und Entwicklung der Lebensgrundlagen jetziger und künftiger Generationen verbindlich und in dem erforderlichen Maße gewährleisten.

Es bestehen dabei nicht nur einzelne Defizite und Regelungslücken.<sup>1</sup> Es besteht vielmehr grundlegender Novellierungsbedarf, notwendig ist ein *Paradigmenwechsel*:

Denn Ziel eines neuen Bundeswaldgesetzes muss im Jahr 2023 die Erhaltung bzw. Entwicklung der Wälder in ihrer Funktion für den Klimaschutz, den Biodiversitätsschutz und in ihren Klimaanpassungsfunktionen sein. Dafür müssen klimaresiliente und artenreiche Wälder erhalten und geschwächte Forste gestärkt werden.

Die Nutzung der Wälder muss so ausgestaltet werden, dass sie der Erreichung dieser Ziele dient.

Maßgeblich für die Regelungen eines neuen Bundeswaldgesetzes müssen künftig mithin die Schutzfunktionen und -erfordernisse der Wälder in Zeiten von Klima- und Biodiversitätskrise sein. Die Ökosystemleistungen, die langfristig unter anderem das Klima schützen, die Artenvielfalt stärken, den Wasserhaushalt regenerieren, vor Erosion schützen und die Landschaft kühlen, stehen durch ihre Funktionen zur Sicherung der Lebensgrundlagen für das Allgemeinwohl prioritär über kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen. Dafür bedarf es auch effektiver Vorgaben für einen tatsächlich wirksamen Vollzug in der Praxis.

Seit kurzem kursiert ein Referentenentwurf zur Novellierung des Bundeswaldgesetzes des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) mit dem Arbeitsstand 06.11.2023. Der Gesetzentwurf enthält unstrittig fortschrittliche Ansätze.

---

<sup>1</sup> Zu den grundlegenden Defiziten des jetzigen BWaldG siehe auch *Czybulka*, Eigentum an Natur - Das Waldeigentum, NuR 2020, 73, 77 f.; *Rehbinder*, Naturschutz im Staatswald - zur Rollenverteilung zwischen Naturschutzrecht und Waldrecht, NuR 2018, 2 ff.

Nach Auffassung von **Greenpeace Deutschland** wird der Gesetzentwurf des BMEL jedoch den Erfordernissen der sich immer weiter verschärfenden Klima- und Biodiversitätskrise, der notwendigen Anpassung an den Klimawandel sowie der Ökologiepflichtigkeit des Waldeigentums in mehreren Punkten nicht gerecht. Der erforderliche Paradigmenwechsel hin zu einem klaren Schutzgesetz wird mit dem vorgelegten Gesetzentwurf bislang verfehlt. Die Chance für einen tatsächlich effektiven natürlichen Klimaschutz, einen tatsächlich effektiven Biodiversitätsschutz und eine tatsächlich wirksame Klimaanpassung der Wälder und umliegender Flächen und Gemeinden muss im Rahmen einer Überarbeitung des Gesetzentwurfs des BMEL realisiert werden.

Die vorliegende Stellungnahme enthält für die erforderliche Überarbeitung grundlegende Hinweise. Sie ist zugleich eine erste Bewertung des vom BMEL nunmehr erarbeiteten Gesetzentwurfs zur Novellierung des Bundeswaldgesetzes (Ziffer III.) und erfolgt vor dem Hintergrund einer Analyse der bestehenden rechtlichen und tatsächlichen Regelungsbedarfe und –möglichkeiten (Ziffer I.) sowie der daraus von **Greenpeace Deutschland** abgeleiteten und gegenüber dem BMEL bereits während des Gesetzgebungsverfahrens formulierten konkreten Forderungen zu Regelungen für ein tatsächlich handlungsbefähigendes, wirksames und zielorientiertes Bundeswaldgesetz (Ziffer II.).

### **Hauptkritikpunkte an dem bisherigen Entwurf des neuen Bundeswaldgesetzes**

Obwohl der Entwurf in der Begründung vorgibt „das Gesetz wird den Herausforderungen des Klima- und Biodiversitätsschutzes gerecht“, darf mit Sicherheit gesagt sein, dass dies so nicht zutrifft. Neben vielen guten und wichtigen Ansätzen und Absichten fehlt es dem Entwurf an entscheidender Durchsetzungskraft und Handlungsstärke. Um kalkulierbare Beiträge zur Zielerreichung der Klima- und Biodiversitätsziele zu garantieren und die Klimaanpassungsfunktionen der Wälder im Sinne des Gemeinwohles der Bevölkerung zu stärken, sind die folgenden Punkte zentral:

- 1. Der Gesetzentwurf sieht keinen Paradigmenwechsel vom „Waldnutzungsgesetz“ hin zu einem klaren Schutzgesetz vor.** Zwar würden die Schutzfunktionen der Wälder besser definiert werden, es kommt aber nicht zu einer gesetzlichen Priorisierung der Ökosystemfunktionen, die für die gesamte Bevölkerung von zunehmend elementarer und langfristiger Bedeutung gegenüber privaten Interessen der kurzfristigen Holznutzung sind.
- 2. Wald- und natürlicher Klimaschutz sollen gegenüber der Inanspruchnahme von Wald für andere Nutzungsarten regelmäßig nachrangig bleiben.** Der Gesetzesentwurf würde so die Wälder und ihre Ökosystemleistungen für die Sicherung unserer natürlichen Lebensgrundlagen nach GG 20a nicht unter ein überragendes öffentliches Interesse stellen.

Damit wäre zukünftig zum Beispiel der Ausbau von Autobahnen im Sinne der Gesetzgebung generell wichtiger als der Erhalt der Wälder und ihre Funktionen. Dies ist in der zunehmenden Klimakrise ein Affront gegenüber jeglichen Klimaschutz- und Klimagerechtigkeitsbemühungen und den Interessen der zukünftigen Generationen.

- 3. Die Handlungsfähigkeit für den natürlichen Klima- und Biodiversitätsschutz werden wegen fehlender Umsetzungsinstrumente durch den Gesetzentwurf nicht gewährleistet.** Das Gesetz wäre so nicht krisenfähig. Nach verheerenden Dürrejahren bietet es nur schwammige Ermächtigungen für zuständige Behörden. Um durchgreifende und präventive Einschlagsregulierungen vornehmen zu können, um besonders schützenswerte Waldbestandstypen im Sinne des natürlichen Klimaschutzes, des Biodiversitätsschutzes und der ökosystembasierten Klimaanpassung besser und gezielter schützen zu können, fehlt die Handlungsfähigkeit.
- 4. Zweifelhafte Vollzugstauglichkeit schwacher Bewirtschaftungsregelungen.** Die allgemeinen Pflichten würden zwar von der zukünftigen Forstwirtschaft einen Beitrag für den natürlichen Klimaschutz fordern, klare Vorgaben zur Vorratsanreicherung in besonders Schützenswerten Waldbestandstypen fehlen jedoch. Für Kahlschläge würde die Genehmigung der nun notwendigen Genehmigung gelten, Bodenschutz wird gefordert, ohne jedoch die flächige Bodenbearbeitung zu unterbinden und die flächige Auflistung von Laub und Laubmischwäldern wird trotz zunehmenden Hitzeperioden weiter erlaubt. In Zeiten der ächzenden und kollabierenden Ökosysteme, garantieren diese Standards kein krisenfestes Rahmenwerk für die Nutzung von Waldökosystemen.
- 5. Gemeinwohlverpflichtung gelten entgegen dem Gesetzwurf ebenso für Körperschafts- und Privatwald.** Das Grundrecht auf Eigentum beinhaltet nicht nur eine Freiheitsdimension, sondern aus Art. 14 Abs. 2 GG zugleich ausdrücklich die Verpflichtung auf das Allgemeinwohl. In Anbetracht der immer weiter zunehmenden Klima- und Biodiversitätskrise muss diese Allgemeinwohlverpflichtung (wieder) verstärkt Bedeutung erlangen. Denn die Gemeinwohldimension des Eigentums umfasst auch dessen Ökologiepflichtigkeit. Das gilt vor dem Hintergrund der höchstrichterlichen Rechtsprechung in besonderer Weise für das Eigentum an Grund und Boden und mithin insbesondere auch für die Art und Weise der Nutzung von Waldeigentum. Entsprechende Vorgaben zur allgemeinwohlorientierten Eigentumsnutzung sind keine Enteignungen, sondern regelmäßig Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG).

## **I. Analyse der Regelungen des bisherigen Bundeswaldgesetzes**

Das Bundeswaldgesetz (BWaldG) ist im Wesentlichen noch immer auf dem Stand seines Erlasses im Jahr 1975. Es ist noch immer, wie ein Rahmengesetz ausgestaltet, obwohl die Rahmengesetzgebung bereits 2006 abgeschafft wurde und dem Bund seitdem die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zusteht.

Der Bundesgesetzgeber hat es über Jahrzehnte versäumt, konkrete und bundeseinheitliche Regelungen zu verabschieden. In der Folge gibt es 16 teils sehr unterschiedliche Landesgesetze.

Darüber hinaus fehlt es im Bundeswaldgesetz an der Anpassung an die Erfordernisse des Klima- und Biodiversitätsschutzes. Die Bedeutung der Wälder als heutige und künftige Lebensgrundlage für den Menschen, für Biodiversität und Klimaschutz bildet das Bundeswaldgesetz in seiner bis heute weitgehend unveränderten Fassung aus 1975 nicht annähernd ab; es erfolgt keine stringente Verzahnung mit anderen Gesetzen, insbesondere nicht mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und dem Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG). Auch setzt die bisherige Gesetzgebung nicht den notwendigen Rahmen, um die Rolle der Wälder in Bezug gebotene Klimaanpassungsmaßnahmen zu maximieren.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund und in Anbetracht des tatsächlich überaus schlechten Zustandes der Wälder in Deutschland - nach den letzten Waldzustandserhebung für das Jahr 2022 betrug beispielsweise der Anteil der Bäume mit intakten Kronen nur noch ca. 21 Prozent, was den schlechtesten Wert seit Beginn der Erhebungen im Jahr 1984 bedeutet - kann kaum eine materielle Regelung des jetzigen Bundeswaldgesetzes benannt werden, die sich (besonders) „bewährt“ hätte.

Die Defizite des Bundeswaldgesetzes sind vielmehr grundlegend, sie sind entsprechend grundlegend anzugehen, um den Schutz und die Schaffung klimaresilienter und artenreicher Wälder sicherzustellen. Eine (partielle) Änderung nur einzelner Vorschriften genügt für ein zeitgemäßes und den Anforderungen des Art. 20a GG gerecht werdendes Bundeswaldgesetz nicht. Ebenso wenig genügt eine Fokussierung allein auf den Staatswald bzw. Körperschaftswald. Auch für den Privatwald sind - als Folge der Ökologiepflichtigkeit des Waldeigentums - Regulierungen vorzusehen, die den Erfordernissen der Klima- und Biodiversitätskrise gerecht werden.

### **1. Weitreichende Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes bislang nicht genutzt**

a) Dem Bund steht die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nicht nur für „die Förderung der forstwirtschaftlichen Erzeugung“ und „die Ein- und Ausfuhr forstwirtschaftlicher Erzeugnisse“ (vgl. Art.

74 Abs. 1 Nr. 17 GG) sowie die „Luftreinhaltung“ (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) zu, sondern mit der Föderalismusreform seit 2006 ebenso für

- „das Jagdwesen“ (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG)
- „den Naturschutz und die Landschaftspflege“ (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG),
- „die Bodenverteilung“ (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 30 GG),
- „die Raumordnung“ (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) und
- „den Wasserhaushalt“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG).

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich der Luftreinhaltung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG umfasst dabei auch den Klimaschutz als Schutz der natürlichen Zusammensetzung der Luft. *Regelungen zur Emission von Treibhausgasen fallen deshalb anerkanntermaßen unter die Gesetzgebungskompetenz der Luftreinhaltung.*<sup>2</sup> Insoweit bestehen von vornherein *keine Abweichungsbefugnisse der Länder* (vgl. Art. 72 Abs. 3 GG).

Für den Bereich des Naturschutzes sieht das Grundgesetz zwar grundsätzlich Abweichungsbefugnisse der Länder vor, davon ausgenommen sind allerdings ausdrücklich die „allgemeinen Grundsätze“ des Bundesnaturschutzgesetzes sowie das „Recht des Artenschutzes“ (vgl. Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG). Das „Recht des Artenschutzes“ im Bundesnaturschutzgesetz umfasst dabei nicht allein den besonderen Artenschutz in den §§ 44 ff. BNatSchG, sondern gleichermaßen den allgemeinen Artenschutz in den §§ 37 ff. BNatSchG. Das bedeutet, dass neben den allgemeinen naturschutzrechtlichen Grundsätzen auch *Vorgaben des Bundes zum Schutz der Artenvielfalt und mithin zum Schutz der Biodiversität weitgehend abweichungsfest* sein dürften.

Der Bund hat demnach ohne weiteres die Befugnis, in weitem Umfang bundeseinheitliche Vorgaben für einen tatsächlich wirksamen Waldschutz zu erlassen, er ist bereits seit 2006 nicht mehr auf bloße Rahmenvorgaben gegenüber den Ländern beschränkt.

b) Das Versäumnis des Bundes, die ihm zustehende konkurrierende und weitgehend abweichungsfeste Gesetzgebungsbefugnis seit 2006 wahrzunehmen, hat nicht nur zu einem unzureichenden Klima- und Biodiversitätsschutz und einer unzureichenden Klimaanpassung auf Bundesebene, sondern auch zu höchst unterschiedlich ausgestalteten Landeswald- bzw. Landesforstgesetzen geführt:

Beispielsweise sind Kahlschläge - mangels bundesgesetzlicher Vorgaben - nicht nur von Bundesland zu Bundesland von vornherein unterschiedlich definiert, sie sind darüber hinaus teils auf Landesebene

---

<sup>2</sup> Siehe nur die Begründung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG), BT-Drs. 19/14337, Ziffer IV, S. 19.

grundsätzlich verboten und nur ausnahmsweise zulässig (so etwa in Brandenburg und Schleswig-Holstein); teils gibt es kein grundsätzliches Verbot, aber eine Genehmigungspflicht, wobei die Genehmigung nur ausnahmsweise versagt werden darf und die Versagungsgründe wiederum sehr unterschiedlich voraussetzungsvoll sind (siehe etwa Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen); in Niedersachsen bedürfen Kahlschläge allein einer bloßen Anzeige, in Bayern ist grundsätzlich noch nicht einmal eine Anzeige erforderlich.

Ähnlich unterschiedlich wird die Beachtung zwingend Unionsrechts gehandhabt. Das europäische Naturschutzrecht insbesondere in Gestalt der FFH-Richtlinie verbietet es, Maßnahmen generell und ohne jede Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung anhand der konkreten Schutzziele und Gegebenheiten vor Ort vorn vornherein der Pflicht von FFH-Verträglichkeitsprüfungen zu entziehen. Das aber geschieht etwa in Thüringen durch Verwaltungsvorschriften, in Schleswig-Holstein erfolgt Entsprechendes sogar durch Gesetz, ohne dass der Bund dagegen vorgegangen wäre.

Bereits das zeigt die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Vorgaben, wenn flächendeckend in Deutschland ein tatsächlich wirksamer Waldschutz und damit ein tatsächlich wirksamer Klima- und Biodiversitätsschutz und eine wirksame Klimaanpassung erreicht werden sollen.

## **2. Bundeswaldgesetz bislang „Nutzungsgesetz“ statt Schutzgesetz**

Das Bundeswaldgesetz von 1975 ist ein „Nutzungsgesetz“.

Erwähnt wird im geltenden Bundeswaldgesetz zwar den Erhalt der „Schutzfunktion“ des Waldes als Gesetzeszweck, im Weiteren gibt es aber keine „Schutzvorgaben“, es wird bis heute auch nicht auf Vorgaben zum Beispiel im Bundesnaturschutzgesetz oder im Klimaschutzgesetz verwiesen.

Gleichzeitig werden nicht nur die Erhaltung der „Nutzfunktion“ des Waldes und die „ordnungsgemäße Bewirtschaftung“, sondern darüber hinaus auch die „Förderung der Forstwirtschaft“ als Gesetzeszweck festgeschrieben. Für die Förderung der Forstwirtschaft wird sodann insbesondere auf die Sicherung der allgemeinen Bedingungen für die Wirtschaftlichkeit von Investitionen abgestellt (vgl. § 41 Abs. 2 BWaldG 1975). Diese maßgeblich auf die Interessen der Forstwirtschaft fokussierte Bundeswaldgesetzgebung steht in Widerspruch zu den notwendigen Zielsetzungen für die Förderung der Allgemeinwohl-Funktionen der Wälder. Das aber dürfte mit der Sicherung der Lebensgrundlagen, wie sie in Art. 20a GG als Staatsziel verlangt, kaum vereinbar sein:

Für den vom Schutzgut der natürlichen Lebensgrundlagen umfassten Klimaschutz hat das



Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 24. März 2021<sup>3</sup> klargestellt, dass Art. 20a GG der staatlichen Gewalt auch in die Zukunft gerichtete Pflichten auferlegt.<sup>4</sup> Die Nutzung der natürlichen Ressourcen muss darauf angelegt sein, dass den Bedürfnissen der heutigen Generation entsprochen wird, ohne die Möglichkeit zu gefährden, dass künftige Generationen ihre Bedürfnisse gleichermaßen befriedigen können. Das gilt vor allem dann, „wenn unumkehrbare Entwicklungen in Rede stehen“.<sup>5</sup> Das Gericht führt weiter aus:

*„Der objektivrechtliche Schutzauftrag des Art. 20a GG bestätigt dies. Wenn Art. 20a GG den Staat verpflichtet, die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen, zielt das zunächst vor allem darauf, den künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten. Zugleich betrifft dies jedoch auch die Verteilung von Umweltschutzlasten zwischen den Generationen. Der Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten (vgl. Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 535 m.w.N.).“<sup>6</sup>*

Eine Forstwirtschaft, die auf Grund ihres Umfangs und ihrer Art und Weise mit einer dauerhaften Übernutzung der natürlichen Lebensgrundlagen verbunden ist, wird dazu führen, dass die Freiheitsrechte (nicht nur künftiger Fortwirte) in der Zukunft immer weiter eingeschränkt werden müssen, weil die Lasten kumulieren.<sup>7</sup> Die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Klima-Beschluss zur Zukunftsgerichtetheit und der daraus folgenden Notwendigkeit einer fairen Lastenverteilung in der Zeit wirken folglich auf Art. 20a GG *insgesamt* und damit auch auf den Schutz der Wälder zurück.

### **3. Bislang fehlende Kongruenz mit klima-, natur- und bodenschutzrechtlichen Anforderungen**

#### **a) Klimaschutzrecht**

aa) Das bisherige Bundeswaldgesetz von 1975 enthält keine originären klimaschutzfachlichen

---

<sup>3</sup> Az. 1 BvR 2656/18 u.a. - juris.

<sup>4</sup> Für den Klimaschutz besteht konkret eine Treibhausgasminderungslast in die Zukunft, vgl. BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021, Rn. 117, 183.

<sup>5</sup> Beschl. v. 24. März 2021, Rn. 146.

<sup>6</sup> Beschl. v. 24. März 2021, Rn. 193, 194.

<sup>7</sup> Siehe auch Köck, Für ein zukunftsfähiges und umweltgerechtes Landwirtschaftsgesetz in Deutschland, Agrar- und Umweltrecht 2021, 287, 289.

Vorgaben. Trotz der Speicher- und Senkenfunktion von Wäldern gibt das Bundeswaldgesetz bis heute beispielsweise nicht einmal vor, dass und wie die Freisetzung von CO<sub>2</sub>-Emissionen etwa bei Kahlschlägen ermittelt und in die Entscheidung über die Durchführung des Kahlschlags einbezogen werden muss.

bb) Das Bundeswaldgesetz rekurriert bislang auch nicht auf das Klimaschutzgesetz (KSG), obwohl § 3a Abs. 1 KSG dem „Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ (LULUCF) eigenständige konkrete Emissionsminderungsbeiträge auferlegt.

§ 3a KSG wurde 2021 im Rahmen der Novellierung des Klimaschutzgesetzes infolge des Klima-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 eingefügt und verlangt, sicherzustellen, dass die Ökosysteme sowie ihre Funktion als Kohlenstoffspeicher und -senke geschützt und gestärkt werden. Die Maßnahmen des LULUCF-Sektors sollen dabei so gestaltet werden, dass sie kohärent sind mit anderen Politikzielen, insbesondere dem Erhalt der Biodiversität und der Ernährungssicherheit.<sup>8</sup>

Für die Einhaltung dieser Emissionsminderungen erklärt § 3a Abs. 2 KSG das für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft überwiegend zuständige Bundesministerium, derzeit das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), verantwortlich. *„Es hat die Aufgabe“*, so § 3a Abs. 2 S. 2 KSG, *„die für die Einhaltung der Ziele nach Absatz 1 erforderlichen nationalen Maßnahmen vorzulegen und umzusetzen“*.

§ 3a Abs. 2 KSG legt also die Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Ziele nach § 3a Abs. 1 KSG fest. Das ressortzuständige und somit verantwortliche Bundesministerium hat, so ausdrücklich die Gesetzesbegründung, die Aufgabe, *„die nationalen Maßnahmen zu veranlassen, um die Einhaltung der Ziele nach § 3a Abs. 1 KSG in der Regel zu gewährleisten“*.<sup>9</sup> Die „nationalen Maßnahmen“ beinhalten die Initiierung von gesetzgeberischen Vorhaben, sind aber ausdrücklich nicht darauf beschränkt, sondern umfassen ebenso und gerade auch rein exekutive Maßnahmen und deren Umsetzung.

Weder das Bundeswaldgesetz noch irgendein anderes Gesetz geben jedoch dem im Sinne von §3a Abs. 2 KSG zuständigen BMEL bisher verbindliche Instrumente zur Um- und Durchsetzung seiner Verpflichtungen aus dem Klimaschutzgesetz an die Hand. Diese Lücke gilt es durch ein novelliertes

---

<sup>8</sup> Vgl. BT-Drs. 19/30230 zu § 3a, S. 19.

<sup>9</sup> Vgl. BT-Drs. 19/30230 zu § 3a, S. 19.

Bundeswaldgesetz zu schließen, um das Klimaschutzgesetz nicht in zentralen Regelungsansätzen leer laufen zu lassen.

## **b) Naturschutzrecht**

aa) Seit 2002 werden im Bundesnaturschutzgesetz ausdrücklich Grundsätze der Nutzung für die Forstwirtschaft geregelt.<sup>10</sup> § 5 Abs. 3 BNatSchG lautet:

*„Bei der forstlichen Nutzung des Waldes ist das Ziel zu verfolgen, naturnahe Wälder aufzubauen und diese ohne Kahlschläge nachhaltig zu bewirtschaften. Ein hinreichender Anteil standortheimischer Forstpflanzen ist einzuhalten.“*

Die Vorschrift geht, indem sie das Ziel vorgibt, naturnahe Wälder aufzubauen, klar über die Vorgaben des bisherigen Bundeswaldgesetzes hinaus. Die ebenfalls durch § 5 Abs. 3 BNatSchG geforderte nachhaltige Bewirtschaftung ohne Kahlschläge und die Einhaltung eines hinreichenden Anteils standortheimischer Forstpflanzen lassen sich als Operationalisierung der Zielvorgabe des Aufbaus naturnaher Wälder verstehen.<sup>11</sup> Für beides gibt es bislang jedoch keinerlei Entsprechung und keinerlei weitere Konkretisierung im Bundeswaldgesetz.<sup>12</sup>

In der Folge verhält es sich so, dass Bundesnaturschutzgesetz und Bundeswaldgesetz weitgehend „isoliert“ nebeneinander existierten und die Vorgaben des § 5 Abs. 3 BNatSchG in der forstwirtschaftlichen Praxis faktisch keine Bedeutung hatten - von wenigen Einzelfällen abgesehen.

bb) Dieser Befund setzt sich in Bezug auf forstwirtschaftliche Maßnahmen in Natura 2000-Gebieten fort. Das FFH-Recht, also die §§ 33 ff. BNatSchG, gelten selbstverständlich auch für Wälder in Natura 2000-Gebieten, so dass Maßnahmen der Forstwirtschaft in die entsprechenden Gebiets-Managementpläne integriert und FFH-Verträglichkeitsprüfungen vorab für alle diejenigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen durchgeführt werden müssten, die nicht explizit Niederschlag in den FFH-Managementplänen gefunden haben.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Vgl. auch *Vagedes*, in: Lütkes/Ewer, Bundesnaturschutzgesetz, 2. Auf. 2018, § 5 Rn. 11.

<sup>11</sup> *Heugel*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Stand: Juni 2023, § 5 BNatSchG Rn. 29 unter Verweis auf *Winkel/Schaich/Konold/Volz*, Naturschutz und Forstwirtschaft: Bausteine einer Naturschutzstrategie im Wald, 2005, S. 116.

<sup>12</sup> Hingewiesen sei darauf, dass aus ökologischer Perspektive allerdings auch die genannte BNatSchG-Regelung zur Einbringung von einem „hinreichenden“ Anteil von heimischen Baumarten nicht ausreichend ist. Tatsächlich sollten aktiv nur Setzlinge und Saatgut von klimaresistenten heimischen Baumarten ausgebracht werden dürfen, da diese bestmöglich an das hiesige Ökosystem angepasst sind.

<sup>13</sup> Vgl. OVG Bautzen, Beschl. v. 9. Juni 2020 - 4 B 126/19, NuR 2020, 471, 477 unter Hinweis auf EuGH, Urt. v. 17. April 2018 - Rs. C - 441/17, EurUP 2020, 45 Rn. 122 -127; siehe auch *Fischer-Hüftle*, Projektbegriff, Verträglichkeitsprüfung, Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinsklagerecht bei der Waldbewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten, EurUP 2021, 42, 45.

Tatsächlich gab es, soweit ersichtlich, eine solche Integration regelmäßig nicht. Vielmehr fanden auch hier Naturschutzrecht und Forstwirtschaft nebeneinander statt: So klammern FFH-Managementpläne regelmäßig die forstwirtschaftlichen Maßnahmen aus und überlassen diese allein den zuständigen Forstbehörden, die einen eigenständigen „Fachbeitrag Wald“, „Forstfachlichen Beitrag“ o.ä. *neben* dem FFH-Managementplan erstellen und dabei im Wesentlichen lediglich auf schon vorhandene Forsteinrichtungen o.ä. verweisen.<sup>14</sup>

### **c) Bodenschutzrecht**

Zweck des Bundesbodenschutzgesetzes ist es,

*„nachhaltig die Funktionen des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen. Hierzu sind schädliche Bodenveränderungen abzuwehren, ... und Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen auf den Boden zu treffen. Bei Einwirkungen auf den Boden sollen Beeinträchtigungen seiner natürlichen Funktionen ... so weit wie möglich vermieden werden.“*

§ 7 BBodSchG begründet weitergehend eine „Vorsorgepflicht“. Danach ist:

*„Vorsorge gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen zu treffen, die durch [die] Nutzung auf dem Grundstück oder in dessen Einwirkungsbereich hervorgerufen werden können. ... Zur Erfüllung der Vorsorgepflicht sind Bodeneinwirkungen zu vermeiden oder zu vermindern, soweit dies auch im Hinblick auf den Zweck der Nutzung des Grundstücks verhältnismäßig ist.“*

Für die forstwirtschaftliche Bodennutzung soll sich die Erfüllung dieser Vorsorgepflicht dann allerdings nach dem „Zweiten Kapitel des Bundeswaldgesetzes und den Forst- und Waldgesetzen der Länder“ richten (vgl. § 7 S. 5 BBodSchG).

Das geltende Bundeswaldgesetz von 1975 trifft aber hierfür bis heute überhaupt gar keine Vorgaben.

Das ist umso erstaunlicher, weil der Schutz und die Förderung der Waldböden und speziell der Humusschicht in Waldökosystemen nicht nur wegen der Wasserspeicherfähigkeit, der Kühlungswirkung und dem Erosionsschutz in Hanglagen einen wichtigen Beitrag zur Sicherung von Ökosystemleistungen leisten. Ihr Schutz vor schwerer Befahrung, dem Aufriss mit Pflügen und der nahezu kompletten Zerstörung der Bodenökologie durch den Einsatz von Forstmulchgeräten müsste

---

<sup>14</sup> Siehe auch *Czybulka*, a.a.O., S. 79 ff., sowie etwa § 37 Abs. 2 BNatSchG, wonach „Vorschriften des Forstrechts“ von den Vorschriften des BNatSchG zum allgemeinen Artenschutz „unberührt bleiben“.

darüber hinaus auch im Sinne entstehender Bodenemissionen unzulässig sein.

Eine zu starke Auflichtung der Kronendächer von Laub- und Laubmischwäldern in heißen Wetterperioden gefährdet im Übrigen auch den Bodenschutz durch die Einwirkungen auf das Waldmikroklima. Das im Bundeswaldgesetz fehlende Verbot von Kahlschlägen befördert damit die Zerstörung von Waldbodenökosystemen. (Auch) die bodenschutzrechtlichen Vorgaben des Bundesbodenschutzgesetzes laufen für den Bereich der Forstwirtschaft faktisch bislang weitgehend ins Leere.

#### **d) Schlussfolgerungen**

Aus dem Vorstehenden folgt zum einen die grundlegende Notwendigkeit für ein neues Bundeswaldgesetz überhaupt. Hierfür muss das neue Bundeswaldgesetz 2023 so formuliert werden, dass es die Nutzung der Wälder so einschränkt und die Forstwirtschaft so reguliert, dass die Funktionen der Wälder langfristig gestärkt werden, damit die Lebensgrundlagen heutiger und zukünftiger Generationen gegenüber kurzfristigen Wirtschaftsinteressen gesichert werden.

Aus dem Vorstehenden folgt weiter konkret, dass die Regelungen eines neuen Bundeswaldgesetzes in Einklang zu bringen sind mit klima-, natur-, bodenschutzrechtlichen Anforderungen. Ein neues Bundeswaldgesetz muss den Erfordernissen des Klima- und Biodiversitätsschutzes endlich gerecht werden.

Dafür wiederum bedarf es eines *Paradigmenwechsels*, das heißt, auszugehen ist von den Schutzfunktionen und -erfordernissen der Wälder in Zeiten von Klima- und Biodiversitätskrise, an diesen ist die künftige Bewirtschaftung der Wälder ihrerseits auszurichten.

Das sieht übrigens auch der Koalitionsvertrag von 2021 vor, indem er als zwingendes Ziel die *„Schaffung artenreicher und klimaresilienter Wälder mit überwiegend standortheimischen Baumarten“*<sup>15</sup> formuliert. Der Waldbewirtschaftung wird dabei eine *„wichtige Rolle“*<sup>16</sup> zugeschrieben, sie wird folglich zutreffend als Instrument zur Erreichung des eben beschriebenen Ziels angesehen.

**Greenpeace Deutschland** hat vor diesem Hintergrund konkrete Forderungen für die Novellierung des Bundeswaldgesetzes formuliert und als Forderungen an das BMEL gerichtet. Die sogleich dargestellten Regelungsvorschläge waren und sind dabei nicht abschließend in dem Sinne, dass sie insgesamt das Regelwerk eines neuen Bundeswaldgesetzes abbilden. Auch wenn im Einzelnen grundsätzlich andere

---

<sup>15</sup> Vgl. Koalitionsvertrag 2021 - 2025 „Mehr Fortschritt wagen“ von SPD, Bündnis 90/Die Grünen/FDP, S. 39.

<sup>16</sup> Vgl. Koalitionsvertrag, S. 39.

Formulierungen denkbar sein mögen, so beschreiben die folgenden Regelungsvorschläge (Ziffer II.) jedoch das, was für den oben beschriebenen notwendigen *Paradigmenwechsel* mindestens erforderlich wäre. An diesen Regelungsvorschlägen und den ihnen zugrunde liegenden Regelungsbedarfen ist der jetzt vorgelegte Gesetzentwurf des BMEL zu spiegeln (Ziffer III.).

## II. Regelungsbedarfe und -vorschläge für ein neues Bundeswaldgesetz

### 1. Gesetzeszweck

a) Wälder sind unverzichtbare Lebensgrundlage für den Menschen, sie bieten unersetzbaren Lebensraum für Pflanzen und Tiere und stellen essenzielle Ökosystemleistungen bereit wie Artenschutz, verbesserte Wasserhaushalte oder Kühlungseffekte auf die umliegende Landwirtschaft. Wälder ziehen Kohlenstoff aus der Atmosphäre, sie sind sogenannte CO<sub>2</sub> Senken, die Kohlenstoff binden. Abgestorbenes Holz verrottet, speichert Wasser, baut Humus auf und lagert so den Kohlenstoff im Boden ein, wenn eine möglichst geschlossene Laubkrone das Waldinnenklima vor Austrocknung bei zunehmenden Hitzeperioden schützt.

Umgekehrt gilt: Kahlschläge, durch Rodungen oder intensive Bewirtschaftung aber auch Brände in anfälligen Nadelbaumforsten werden die Senken zu CO<sub>2</sub>-Emittenten, Lebensräume und Lebensgrundlagen werden beeinträchtigt oder zerstört, Arten vernichtet.

Um die CO<sub>2</sub> Senkenleistung durch Wälder zu erhöhen, müssen die Vorräte in Wäldern und möglichst auch die Waldflächenanteile in Deutschland wachsen und sich mit mehr alten, standortheimischen Bäumen natürlich entwickeln können. Der Wald in Deutschland hat eine durchschnittliche CO<sub>2</sub> Senkenleistung von in etwa 10 - 12 Tonnen CO<sub>2</sub> pro Hektar. Diese Klimaschutzleistung gilt es zu erhalten und auszubauen, wie es übrigens auch das Klimaschutzgesetz verlangt (vgl. § 3 Abs. 2 i.Vm. § 2 Nr. 9, § 5 Abs. 2 Nr. 3 KSG sowie §§ 3a, 10 Abs. 2 KSG).

Hierbei muss den noch vitalen und durch ihr Mikroklima besser vor Austrocknung geschützten Laub- und Laubmischwäldern eine besondere Priorität beigemessen werden. Sie müssen besser geschützt und extensiv bewirtschaftet werden. Unter dem Schirm strukturell geschwächerter Nadelbaumforste müssen durch Naturverjüngung, gute Bejagung und strukturelle Diversifizierung in der Bewirtschaftung möglichst schnell Laubbaumschichten zur Bildung eines kühlenden Mikroklimas geschaffen werden.

b) Diese essentielle Bedeutung der Wälder als Klimaschützer, als unverzichtbare Lebensgrundlage des Menschen, als unersetzbarer Lebensraum für Pflanzen und Tiere muss in einem neuen Bundeswaldgesetz als übergeordnetes Ziel des Gesetzes verbindlich verankert werden.

Ein **neuer § 1 BWaldG** wäre danach beispielsweise wie folgt zu formulieren:

## **§ 1 Gesetzeszweck**

- (1) Zweck dieses Gesetzes ist es, die Wälder auf Grund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen in ihrer Gesamtheit zu schützen und in ihrer Lebens- und Funktionsfähigkeit dauerhaft zu erhalten sowie die Erhaltung und Schaffung klimaresilienter und artenreicher Wälder zu gewährleisten. Die Erhaltung und Schaffung klimaresilienter und artenreicher Wälder stellt ein überragendes öffentliches Interesse dar.*
- (2) Es ist ferner Zweck des Gesetzes, den Beitrag der Wälder für die Einhaltung der in § 3a Abs. 1 KSG festgelegten Emissionsminderungsbeiträge für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft durch den Erhalt von Wäldern und durch die Förderung von Holzvorräten in den Wäldern zu gewährleisten.*
- (3) Die Bewirtschaftung der Wälder dient der Erreichung der vorgenannten Zwecke und ist an ihnen auszurichten.*

## **2. Gewährleistung der Erfüllung der Klimaschutzpflichten der Forstwirtschaft aus Art. 20a GG, § 3a KSG**

a) § 3a KSG enthält - als Konkretisierung von Art. 20a GG - eine originäre und bundesgesetzlich verankerte Klimaschutzverpflichtung für den LULUCF-Bereich und mithin auch für die Forstwirtschaft. § 3a Abs. 1 S. 1 KSG sieht spezifische Reduktionsziele vor: bis zum Jahr 2030 muss verbindlich bereits ein erster maßgeblicher Beitrag des LULUCF-Bereichs von mindestens minus 25 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent erreicht sein, bis zum Jahr 2040 ein Beitrag von mindestens minus 35 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent und bis zum Jahr 2045 ein Beitrag von mindestens minus 40 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent. Die Forstwirtschaft muss dazu ihrerseits wesentlich beitragen. Verantwortlich für die Zielerreichung ist insoweit das BMEL (siehe ausführlich oben). Instrumente stehen dem BMEL dafür bislang jedoch nicht zur Verfügung.

Gemäß § 1 Abs. 2 BWaldG (neu) muss das Bundeswaldgesetz auch der Erfüllung der Klimaschutzpflichten der Forstwirtschaft aus Art. 20a GG, § 3a KSG dienen. Durch eine **neue Vorschrift, etwa in § 5 BWaldG<sup>17</sup>** wäre dafür sicherzustellen, dass die Vorgaben aus § 3a Abs. 1 KSG und die Verpflichtungen des BMEL aus § 3a Abs. 2 KSG auch konkret mit Instrumenten zur Um- und

---

<sup>17</sup> Der bisherige § 5 BWaldG verpflichtet, als Relikt aus der Rahmengesetzgebung, die Länder zur Ausfüllung bundesrechtlicher Rahmenregelungen (vgl. Ziffer I.1.). Die Vorschrift ist, da nunmehr ein Bundes-Vollgesetz geschaffen werden soll, aufzuheben, so dass § 5 für einen neuen Regelungsinhalt zur Verfügung steht.



Durchsetzung unterlegt werden. Dafür bedarf es entsprechender Verordnungsermächtigungen:

### **§ 5 Erfüllung der Klimaschutzverpflichtungen**

- (1) Zur Erfüllung der aus § 3a Absatz 1 und Absatz 2 KSG folgenden Pflichten sowie aus Gründen des Biodiversitätsschutzes ist der ordentliche Holzeinschlag in öffentlichen Wäldern (Staats- und Körperschaftswald) zu beschränken.*
- (2) Einschlagsbeschränkungen nach Absatz 1 sind in reinem Laubwald sowie Laubwald mit Nadelbeimischung an den Vorräten auszurichten, die jeweils in natürlichen Waldökosystemen erreicht werden. Primär mit Nadelbäumen bestockte Waldflächen sind in vorratsreiche Laubmischwälder umzubauen.*
- (3) Sofern die Vorgaben nach Absatz 1 und Absatz 2 sowie die Bewirtschaftungsvorgaben dieses Gesetzes zur Erfüllung der Klimaschutzverpflichtungen aus § 3a Absatz 1 KSG nicht ausreichend sind, erstreckt sich die Regulierung des ordentlichen Holzeinschlags auch auf Privatwälder.*
- (4) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt und Verbraucherschutz durch Rechtsverordnung die sich aus Absatz 2 ergebenden Anforderungen für die einzelnen Waldökosysteme zu konkretisieren. Es erlässt die Rechtsverordnung bis spätestens 30. Juni 2024.*
- (5) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ferner ermächtigt, auf Grundlage der nach Absatz 4 bestimmten Kriterien im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt und Verbraucherschutz durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates diejenigen Waldgebiete festzulegen, in denen der ordentliche Holzeinschlag nach Absatz 1 und Absatz 2 reguliert wird, es legt dabei auch jeweils Umfang und Dauer der Beschränkung fest. Die Festlegung nach Satz 1 erfolgt erstmals zum 30. Juni 2025 und ist in Abständen von fünf Jahren zu aktualisieren. Im Rahmen der Aktualisierungen soll auch die gegebenenfalls erforderliche Erstreckung der Einschlagsregulierung auf Privatwälder nach Absatz 3 erfolgen.*

b) Eine solche Vorschrift bezweckt die Gewährleistung der Erfüllung des Beitrags der Forstwirtschaft mit Blick auf die Klimaschutzvorgaben aus § 3a KSG. Sie dient zugleich dem Biodiversitätsschutz. Der Bund kann sich folglich auf seine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG zur Luftreinhaltung stützen. Diese beinhaltet die hier in Rede stehende Bundeskompetenz zum Klimaschutz (siehe oben). Eine Abweichungskompetenz der Länder besteht insoweit nicht. Die Vorschrift ist (lediglich) zusätzlich auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG (Naturschutz) gestützt, auch

insoweit dürfte im Übrigen mit Blick auf den allgemeinen Artenschutz und mithin den Biodiversitätsschutz keine Abweichungsbefugnis bestehen.

Der Staat ist mit allen seinen Institutionen aus Art. 20a GG verpflichtet. Dem Staat obliegt folglich in seinem Gesamtaufbau die **Erfüllungsverantwortung** für das Staatsziel nach Art. 20a GG, also für das Klimaschutzgebot und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Mit der Festlegung der Waldgebiete, in denen der ordentliche Holzeinschlag im Staats- und Körperschaftswald reguliert wird, wären die für den entsprechenden Staats- und Körperschaftswald verantwortlichen Stellen unmittelbar zur Umsetzung der Einschlagsregulierung verpflichtet.

In diesem Zusammenhang sei auch verwiesen auf die ausführlichen Untersuchungen von *Rehbinder* „Gemeinwohlverpflichtung im Staatswald und Naturschutz“<sup>18</sup> und *Czybulka*.<sup>19</sup> Die dortigen Ausführungen in Bezug auf naturschutzrechtliche Vorgaben gelten gleichermaßen für klimaschutzrechtliche Vorgaben. Die genannten Untersuchungen legen ferner dar, dass selbst bei prägender fiskalischer Tätigkeit ein Grundrechtsschutz öffentlicher Waldeigentümer und insbesondere der Landesforstanstalten nur in Betracht käme, wenn ein direkter Bezug zum Freiheitsraum natürlicher Personen bestünde, was indes zu verneinen ist.<sup>20</sup>

Mit der vorgeschlagenen Regelung käme der Gesetzgeber schließlich auch der Umsetzung des im Koalitionsvertrags vereinbarten Einschlagstopps für alte Buchenwälder in öffentlichem Besitz nach.

c) In Bezug auf den Privatwald obliegt dem Staat eine Gewährleistungsverantwortung. Auch dieser Verantwortung muss der Gesetzgeber nachkommen. Das geschieht durch Absatz 3 des Regelungsvorschlags sowie durch die allgemeingültigen, ebenfalls zu novellierenden Bewirtschaftungsvorgaben des Bundeswaldgesetzes.

Das Grundrecht auf Eigentum beinhaltet nicht nur eine Freiheitsdimension, sondern aus Art. 14 Abs. 2 GG zugleich die Verpflichtung auf das Allgemeinwohl. In Anbetracht der immer weiter zunehmenden Klima- und Biodiversitätskrise muss diese Allgemeinwohlverpflichtung (wieder) verstärkt Bedeutung erlangen. Denn die Gemeinwohldimension des Eigentums umfasst - sei es originär, sei es als Teil der Sozialbindung des Eigentums - auch dessen Ökologiepflichtigkeit. Das gilt vor dem Hintergrund der höchstrichterlichen Rechtsprechung in besonderer Weise für das Eigentum an Grund und Boden und mithin insbesondere auch für die Art und Weise der Nutzung von Waldeigentum.

---

<sup>18</sup> *Rehbinder*, in: Winkel/Spellmann (Hrsg.), Naturschutz im Landeswald, 2019, BfN-Skript 542, S. 38 ff.; *ders.*, Naturschutz im Staatswald - zur Rollenverteilung zwischen Naturschutzrecht und Waldrecht, NuR 2018, 2 ff.

<sup>19</sup> *Czybulka*, a.a.O., S. 76 f.

<sup>20</sup> *Rehbinder*, a.a.O., 2019, S. 42 f.; *Czybulka*, a.a.O., S. 76 f.

Entsprechende Vorgaben zur allgemeinwohlorientierten Eigentumsnutzung sind keine Enteignungen, sondern regelmäßig Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) und als solche nur in Ausnahmefällen zu entschädigen.<sup>21</sup> Dem Gesetzgeber und der Exekutive steht dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zu, sie können und müssen die Ausgestaltung der Eigentumsgarantie im Bereich der Forstwirtschaft in Einklang mit der Allgemeinwohlverpflichtung aus Art. 14 Abs. 2 GG und den Erfordernissen der Staatszielverpflichtung Umweltschutz aus Art. 20a GG bringen, also den Erfordernissen von Klima- und Biodiversitätsschutz tatsächlich wirksam Rechnung tragen.

Die konkrete Durchsetzung einer gegebenenfalls nach Absatz 3 erforderlichen Einschlagsregulierung erfolgt entsprechend Art. 84 Abs. 1 GG durch die Landesforstverwaltungen.

d) Bei der nach Absatz 4 zu erlassenden Verordnung sollte aus Gründen des Klimaschutzes sowie zur Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie und der Klimaanpassung entsprechend Absatz 2 zugrunde gelegt werden, ob bestimmte Mindestvorräte in einem Wald erreicht sind oder nicht, wobei von den Vorräten aus natürlichen Waldökosystemen (Naturwäldern und Primärwäldern) auszugehen ist. Der ordentliche Holzeinschlag sollte demnach in Anwendung von Absatz 5 und der auf dieser Grundlage zu erlassenden Rechtsverordnung untersagt werden, bis die untere Grenze des Vorrates des jeweiligen natürlichen Waldökosystems erreicht ist; Ist die untere Grenze des Vorrates des jeweiligen natürlichen Waldökosystems erreicht, sollte der ordentliche Holzeinschlag auf einen Umfang von maximal 50 Prozent des jährlichen Starkholz-Zuwachses durch Entnahme von Einzelbäumen beschränkt werden.

e) Grundlage für die Emissionsbilanzen zur Begründung von Einschlagsregulierungen sind die Daten des Umweltbundesamtes nach § 5 Abs. 2 Nr. 3 KSG (vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 KSG). Dem Umweltbundesamt wird dafür bereits jetzt auch schon Zugang zu Daten von Personen oder Personenverunreinigungen des privaten Rechts eingeräumt (vgl. § 5 Abs. 3 KSG).

f) Für über die „allgemeine“ Klima- und Biodiversitätskrise noch einmal hinausgehende besondere Situationen wie beispielsweise schwere Dürren und ähnliche Wetterextreme sollte eine Regelung in Anlehnung an § 1 Forstschäden-Ausgleichsgesetz geprüft und gegebenenfalls in ein neues Bundeswaldgesetz aufgenommen werden.

### **3. Sicherung der Funktionen des Waldes bei anderen Nutzungsansprüchen**

a) Es ist unbestritten, dass die Erreichung der Klimaschutzziele einen massiven weiteren Ausbau

---

<sup>21</sup> Siehe auch *Czybulka*, a.a.O., S. 75.

Erneuerbarer Energien erfordert. Das gilt auch für den Ausbau der Windenergie an Land. Gleichzeitig sind die hierfür zur Verfügung stehenden Flächen begrenzt. Zur Regelung der Flächenkonkurrenzen bedarf es daher eines planerischen Gesamtkonzepts.

Dabei können und dürfen der Ausbau der Erneuerbaren Energien und der durch die Wälder notwendige „natürliche“ Klima- und Biodiversitätsschutz nicht gegeneinander ausgespielt werden, denn sie sind zwei Seiten derselben Medaille mit vielfältigen und unmittelbaren Wechselwirkungen.

Es bedarf vielmehr einer verbindlichen, also gesetzlichen Auflösung der Flächenkonkurrenz. Erklärungen oder Festlegungen lediglich in Strategien, Programmen oder Plänen o.ä. gewährleisten die für alle Seiten insoweit erforderliche Rechts- und Planungssicherheit nicht.

b) Das wiederum bedeutet: Die Auflösung der Flächenkonkurrenzen für den *Ausbau der Windenergie an Land* kann und darf sich nicht auf Regelungen für den besonderen Artenschutz von Individuen (§§ 44, 45 BNatSchG) beschränken, sondern muss gleichermaßen den Schutz von Waldgebieten - auch und gerade über FFH-Gebiete hinaus - in den Blick nehmen.

Allerdings sind nicht alle Wald- und Forstflächen einander gleichzusetzen. Gesunde und funktionstüchtige Wälder, die als Senken erheblich zur CO<sub>2</sub>-Minderung beitragen, können und müssen durch ihre hohe Speicherfähigkeit von Kohlenstoff einen essenziellen Klimaschutzbeitrag leisten. In ökologisch wertvollen Wäldern mit heimischen Baumarten muss die Errichtung von Windenergieanlagen (wie auch von anderen Stromerzeugungsanlagen) daher ausgeschlossen werden.

Anders verhält es sich gegebenenfalls in Bezug auf „kulturbestimmte“ und zugleich naturferne Forste bzw. Holzplantagen mit gepflanzten Kiefern-, Fichten- oder anderen Nadelbaum-Monokulturen. Hier ist die Möglichkeit der Errichtung von Windenergieanlagen zu prüfen.

Auch im Hinblick auf andere Planungen und Maßnahmen, etwa Straßenbauvorhaben, müssen die Voraussetzungen der Inanspruchnahme von Waldflächen geregelt werden.

c) Eine entsprechende neue Vorschrift wäre wie folgt zu formulieren:

### ***Sicherung der Funktionen des Waldes bei Planungen und Maßnahmen***

*(1) Bei Planungen und Maßnahmen, die eine Inanspruchnahme von Waldflächen vorsehen oder die in ihren Auswirkungen Waldflächen betreffen können, ist der Zweck des Gesetzes zu beachten. Wald darf nur in Anspruch genommen werden, wenn und soweit die Realisierung der Planung oder Maßnahme einem anderen, ausnahmsweise*

*überwiegenden überragenden öffentlichen Interessen dient und nicht auf anderen Flächen verwirklicht werden kann.*

- (2) Die Umwandlung von Wald zur Errichtung von Windenergieanlagen darf nur dann genehmigt werden, wenn es sich um junge und monokulturelle Nadelbaum-Forste handelt und diese nicht mit heimischen Laubbaumarten unterbaut sind oder keine einsetzende natürliche Verjüngung zeigen.*

Ein überragendes öffentliches Interesse ist für den Ausbau Erneuerbarer Energien zwischenzeitlich u.a. im EEG normiert.

#### **4. Bewirtschaftung**

Die künftige Bewirtschaftung der Wälder ist - siehe den obigen Formulierungsvorschlag für einen neuen § 1 Abs. 3 BWaldG - am Gesetzeszweck eines neuen Bundeswaldgesetzes auszurichten. Die *Bewirtschaftung muss künftig Instrument zur Zielerreichung* sein.

Gegenwärtig noch vitale und resiliente Wälder müssen dabei als solche erhalten und geschützt werden. Besonders krisenanfällige und risikobehaftete Waldökosysteme (das heißt insbesondere Nadelholzplantagen) müssen durch ökologische und naturnahe Methoden in ihrer Resilienz gestärkt werden, um nicht zuletzt auch das Risiko durch Waldbrände für die Allgemeinheit zu minimieren.

Ein neues Bundeswaldgesetz sollte dies **in neuen Bewirtschaftungsregelungen beispielsweise §§ 11 ff. BWaldG** entsprechend festlegen:

##### **§ 11 Bewirtschaftung der Wälder**

- (1) Laub- und Laubmischwälder sind zu schützen und extensiv naturnah zu bewirtschaften, um eine möglichst geringe Kronenauflichtung für den Schutz des Mikroklimas, die Sicherung der Resilienz und für die Förderung von Synergieeffekten zwischen Biodiversitätsschutz, natürlichem Klimaschutz und die Sicherung von Kühlungswirkung und Wasserhaushalt im Bereich Klimaanpassung zu garantieren.*
- (2) Primär mit Nadelbäumen bestockte Waldflächen sind für die Verbesserung der Resilienz der Bestände vor Dürreperioden, Waldbrände und anderen Wetterextremen durch die Schaffung eines kühlenden Mikroklima unter einer aufkommenden und strukturell diversifizierten Laubbaumschicht in vorratsreiche Laub- und Laubmischwälder umzubauen.*
- (3) Der Holzeinschlag ist auf den Zeitraum 15.08. bis 31.03. des Folgejahres zu beschränken.*

*Dabei muss der Nadelholzeinschlag schwerpunktmäßig im Spätsommer und Herbst stattfinden. Der Laubholzeinschlag muss im Winter nach dem Laubabwurf und nicht vor dem 01.11. stattfinden. Der Schutz des Bodens hat bei der Holzurückung durch den Einsatz von bodenschonenden Ruckeverfahren höchste Priorität;*

- (4) Die Bewirtschaftung muss so ausgerichtet werden, dass die Erhaltung der Waldökosysteme als Lebensraum einer artenreichen heimischen Pflanzen- und Tierwelt durch Verzicht auf die Nutzung von Nist- und Höhlenbäumen und von Störungen, während der Brut- und Aufzuchszeiten, sowie durch die Anwendung von wissenschaftlich anerkannten bestands- und -bodenschonenden Techniken gewährleistet wird.*

### **§ 11a Mindeststandards für die Bewirtschaftung im Laub- und Laubmischwald**

*Mindeststandards für die Bewirtschaftung von Laub- und Laubmischwäldern sind insbesondere*

- (1) Begrenzung der Holznutzung auf maximal 50% des Zuwachses;*
- (2) Einzelbaumnutzung;*
- (3) Erneuerung/Verjüngung primär durch Naturverjüngung ermöglichen;*
- (4) Rückegassenabstände von mindestens 60 Metern;*
- (5) ein Anteil von mindestens 10% des Holzvorrates muss als stehendes und liegendes Biotopholz im Wald garantiert werden;*

### **§ 11b Mindeststandards für die Bewirtschaftung im Umbau von Nadelbaumforsten**

*Mindeststandards für die Bewirtschaftung von Nadelbaumforsten sind insbesondere*

- (1) Begrenzung der Holznutzung auf maximal 75 % des Zuwachses;*
- (2) Erneuerung/Verjüngung primär durch Naturverjüngung ermöglichen;*
- (3) Rückegassenabstände von mind. 40 Metern;*
- (4) ein Anteil von mindestens 10% des Holzvorrates muss als stehendes und liegendes Biotopholz im Wald garantiert werden.*

### **§ 11c Verbote**

*Generell verboten sind*

- (5) Kahlschläge in Form von Hiebmaßnahmen, die sich auf eine zusammenhängende Waldfläche von mehr als 0,1 Hektar im Laub- und Laubmischwald und mehr als 0,3 Hektar in Nadelbaumforsten erstrecken;*

- (6) *die flächige Kronenauflichtung als Schirmschlag im Laub- und Laubmischwald;*
- (7) *Pflanzungen von Nadelbaumreinbeständen größer als 30x30 Meter;*
- (8) *Pflanzung von nicht-standort-heimischen Baumarten;*
- (9) *maschinelle Bodenbearbeitungsmaßnahmen;*
- (10) *die flächige Befahrungen von Waldböden;*
- (11) *die Entnahme von mehr als 25% des Totholzes auf Schadflächen;*
- (12) *Pestizid- und Biozideinsätze, sowie*
- (13) *Entwässerungsmaßnahmen von Waldstandorten.*

## **5. Ökosystemmonitoring**

Sowohl die Anforderungen an die Bewirtschaftung als auch die Beschränkungen des ordentlichen Holzeinschlags bedürfen einer entsprechenden Datengrundlage. Diese wiederum muss auf einem ökosystemaren Ansatz basieren, um einen tatsächlich wirksamen Klima- und Biodiversitätsschutz zu ermöglichen.

Um geografisch präzise und zeitlich aktuell Aussagen zur Ökosystemnutzung in den Wäldern treffen zu können, ist eine kontinuierlichen Kontrolle der Vitalitätswerte und anderer, im Einzelnen zu konkretisierender ökosystemarer Indikatoren erforderlich. Das ist mittels eines Ökosystemmonitoring zu gewährleisten.

In einem **neuen § 41b BWaldG** wäre daher festzulegen:

### **§ 41b Ökosystemmonitoring**

- (1) *Der Bund und die Länder beobachten im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Wälder. Die Beobachtung dient der gezielten und fortlaufenden Ermittlung, Beschreibung und Bewertung des Zustands der Wälder und ihrer Veränderungen einschließlich der Ursachen und Folgen dieser Veränderungen. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft bestimmt die Stelle, die die Aufgabe der Beobachtung auf Bundesebene wahrnimmt.*
- (2) *Es wird ein digitales Ökosystemmonitoring zur gezielten und fortlaufenden Ermittlung, Beschreibung und Bewertung des Zustands der Wälder und ihrer Veränderungen einschließlich der Ursachen und Folgen dieser Veränderungen eingeführt.*
- (3) *Die Öffentlichkeit wird regelmäßig über die wesentlichen Ergebnisse des Ökosystemmonitorings im Internet unterrichtet.*

### **III. Erste Bewertung des Referentenentwurfs des BMEL für ein neues Bundeswaldgesetz**

#### **1. Gesetzentwurf sieht keinen Paradigmenwechsel vom „Waldnutzungsgesetz“ hin zu klarem Schutzgesetz vor**

Der Gesetzentwurf des BMEL versucht unstrittig, den Schutzgedanken deutlich als Gesetzeszweck und als „allgemeine Pflichten“ im Bundeswaldgesetz zu verankern, auch und gerade in Bezug auf Klima- und Biodiversitätsschutz (vgl. § 1 Nr. 1 lit. a) - d) sowie etwa § 8 des Gesetzentwurfs).

Das ist ebenso zu begrüßen wie beispielsweise die erstmalige Rekurrerung auf die Ökosystemleistungen des Waldes (vgl. etwa § 1 Nr. 2 lit. c), § 8 Abs. 1 des Gesetzentwurfs) oder die Benennung der Erhaltung bzw. Mehrung der Flächenausdehnung sowie der Bewahrung des Waldes vor weiterer Zerschneidung und Fragmentierung als Gesetzeszwecke (vgl. § 1 Nr. 2 lit. a) des Gesetzentwurfs).

Der Gesetzentwurf etabliert dabei allerdings weder im Rahmen der Gesetzeszwecke noch bei der Benennung von Schutzgütern noch an anderer Stelle eine klare Rangfolge, in welcher der Forstwirtschaft und mithin ihrer künftigen Ausgestaltung eine dienende Funktion zur Erreichung der Schutzzwecke zukommen muss, oder, anders ausgedrückt, in welcher die Forstwirtschaft Instrument zur Zweckerreichung in Bezug auf Klima- und Biodiversitätsschutz und Klimaanpassung sein muss.

Der Gesetzentwurf sieht die Forstwirtschaft, deren Förderung und den Wald als „Wirtschaftsfaktor“ vielmehr als gleichberechtigte und jeweils eigenständige Gesetzeszwecke vor (§ 1 Nr. 1 lit. e) des Gesetzentwurfs) bzw. die „heimische Erzeugung des nachwachsenden Rohstoffs Holz“ als gleichberechtigte „Ökosystemleistung“ des Waldes an (§ 2 Abs. 4 Nr. 3 des Gesetzentwurfs). Weiter noch soll es ausdrücklicher und gleichberechtigter Gesetzeszweck sein, „einen Ausgleich zwischen dem Interesse der Allgemeinheit einschließlich der Interessen zukünftiger Generationen und den Belangen der Waldbesitzenden herbeizuführen“ (§ 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs).

Vorstehendes bedeutet im Ergebnis nichts anderes als eine Relativierung bzw. Nivellierung der zuvor genannten und zu begrüßenden Regelungen insbesondere auch zum Klima- und Biodiversitätsschutzes. Anders ausgedrückt, die fortschrittlichen Vorgaben in dem Gesetzentwurf stehen weder für sich, noch ist „immerhin“ gewährleistet, dass sie sich im Konfliktfall durchsetzen können bzw. müssen. Die Regelungen insbesondere zum Klima- und Biodiversitätsschutzes sind nach dem vorgelegten Gesetzentwurf lediglich ein Belang unter anderen. Der erforderliche



Paradigmenwechsel von bisherigen Bundeswaldgesetz als „Nutzungsgesetz“ hin zu einem klaren Schutzgesetz wird damit vertan.

Um Missverständnissen vorzubeugen, es geht dabei nicht um grundsätzliche und gar flächendeckende Verbote der Forstwirtschaft. Wenn die aufgeführten Schutzzwecke ernst gemeint sind, müssen jedoch die Schutzfunktionen und -erfordernisse der Wälder in Zeiten von Klima- und Biodiversitätskrise der übergeordnete Maßstab sein. Die Ökosystemleistungen, die langfristig unter anderem das Klima schützen, die Artenvielfalt stärken, den Wasserhaushalt regenerieren, vor Erosion schützen und die Landschaft kühlen, müssen durch ihre Funktionen zur Sicherung der Lebensgrundlagen für das Allgemeinwohl prioritär über kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen stehen.

Das wird mit dem vorgelegten Gesetzentwurf des BMEL bislang nicht gewährleistet. Festzuschreiben ist daher, wie von **Greenpeace Deutschland** oben (Ziffer II.1) formuliert, dass die Bewirtschaftung der Wälder der Erreichung der Schutzzwecke dient und an ihnen auszurichten ist. Die Forstwirtschaft ist Mittel zur Zielerreichung. In der Systematik des Gesetzentwurfs des BMEL zu streichen wären jedenfalls auch § 1 Nr. 1 lit. e), Nr. 4 des Gesetzentwurfs.

## **2. Wald- und natürlicher Klimaschutz sollen nach dem Gesetzentwurf auch gegenüber der Inanspruchnahme von Wald für andere Nutzungsarten regelmäßig nachrangig bleiben**

a) § 9 des Gesetzentwurfs adressiert die „Umwandlung von Wald“, also die Rodung von Wald für andere Nutzungsarten wie zum Beispiel den Bau von Straßen, Baugebieten u.ä. Gemäß § 9 Abs. 1 des Gesetzentwurfs liegt dabei die Erhaltung des Waldes, seiner Schutzgüter und seiner Ökosystemleistungen zwar „im besonderen öffentlichen Interesse“.

Das wäre grundsätzlich begrüßenswert, wäre nicht seitens des BMWK im Jahr 2022 eine neue „Interessenskategorie“ erfunden worden, nämlich die des „überragenden öffentlichen Interesses“. Diese neue, höchste „Interessenskategorie“ im deutschen Recht findet sich bereits in mehreren Gesetzen, so etwa im LNG-Beschleunigungsgesetz oder im EEG; es ist beabsichtigt, sie künftig auch für Straßenneubauten u.a. einzuführen.

Das bedeutet, dass sich „die Erhaltung des Waldes, seiner Schutzgüter und seiner Ökosystemleistungen“ und mithin auch der natürliche Klimaschutz in einschlägigen Abwägungsentscheidungen regelmäßig nicht werden durchsetzen können, denn das „besondere öffentliche Interesse“ steht in rechtlichen Kategorien hinter dem „überragenden öffentlichen Interesse“ zurück.

Der Gesetzentwurf des BMEL offenbart damit – bewusst oder unbewusst - auch in Bezug auf andere Nutzungsarten als die Forstwirtschaft ein grundlegendes Regelungsdefizit.

Dieses gilt es zu beheben, indem, wie von **Greenpeace Deutschland** oben (Ziffer II.1.) vorgeschlagen, für die Erhaltung und Schaffung klimaresilienter und artenreicher Wälder in einem neuen Bundeswaldgesetz ebenfalls ein überragendes öffentliches Interesse festgeschrieben wird. Andernfalls käme es regelmäßig nicht zur Nachrangigkeit des Interesses an der „Erhaltung des Waldes, seiner Schutzgüter und seiner Ökosystemleistungen“ gegenüber dem Interesse der- und desjenigen kommen, der eine Umwandlung von Wald zur Realisierung anderer Nutzungsarten verlangt; § 9 Abs. 3 Nr. 3 des Gesetzentwurfs des BMEL liefe von vornherein leer.

b) § 9 Abs. 3 des Gesetzentwurfs sieht zudem vor, dass die Versagung einer Genehmigung zur Umwandlung lediglich im (wenn auch eingeschränkten) Ermessen der Forstbehörde steht („soll versagt werden“), wenn beispielsweise die fragliche Fläche für die Erhaltung der Schutzgüter oder Ökosystemleistungen von wesentlicher Bedeutung ist (§ 9 Abs. 3 Nr. 1 des Gesetzentwurfs). Für diese und ähnliche Fälle sollte ein zwingender Versagungstatbestand normiert werden, um den Schutzerfordernissen und dem Gebot des natürlichen Klimaschutzes tatsächlich wirksam Rechnung tragen zu können.

c) Ferner ist § 9 Abs. 8 Nr. 1 des Gesetzentwurfs zu streichen, wonach das BMEL den Ländern die Möglichkeit eröffnen will, zu bestimmen, dass eine „Umwandlung keiner Genehmigung bedarf, wenn für die Waldfläche auf Grund anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften rechtsverbindlich eine andere Nutzungsart festgestellt worden ist“. Der Bund kann und muss insofern seine Kompetenz zur Vollregelung (dazu oben Ziffer I.1.) wahrnehmen, denn die Schaffung eines - zudem in keiner Weise weiter konkretisierten - Abweichungstatbestandes ist ersichtlich geeignet, den erforderlichen Erhalt des Waldes zu konterkarieren, indem Waldrodungen zur Realisierung anderer Nutzungsarten genehmigungsfrei gestellt werden könnten.

### **3. Handlungsfähigkeit für den natürlichen Klimaschutz wegen fehlender Umsetzungsinstrumente durch den Gesetzentwurf nicht gewährleistet**

a) Der Gesetzentwurf des BMEL betont nicht nur die Bedeutung des Waldes als natürlicher Kohlenstoffspeicher und als Kohlenstoffsénke (vgl. § 1 Nr. 1 lit. d) des Gesetzentwurfs), er verweist mit § 1 Nr. 2 lit. c) und § 8 Abs. 2 auch explizit auf § 3a Abs. 1 KSG und damit auf die dort normierten Reduktionsverpflichtungen des LULCF-Sektors. Das ist zu begrüßen.

Allerdings belässt es der Gesetzentwurf dabei und unterlässt es damit zugleich, die notwendigen Regelungen zu treffen, um Instrumente zur tatsächlichen Umsetzung des § 3a Abs. 1 KSG in der Praxis zu schaffen. Das ist umso erstaunlicher, als § 3a Abs. 2 KSG das für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft überwiegend zuständige Bundesministerium, also das BMEL, für verantwortlich erklärt für die Einhaltung der von § 3a Abs. 1 verlangten Emissionsminderungen. *„Es (das BMEL) hat die Aufgabe“*, so § 3a Abs. 2 S. 2 KSG, *„die für die Einhaltung der Ziele nach Absatz 1 erforderlichen nationalen Maßnahmen vorzulegen und umzusetzen“*. Diese Vorgabe des § 3a Abs. 2 KSG ist ebenso essentiell wie die Zielvorgabe des § 3a Abs. 1 KSG, die Zielvorgabe des § 3a Abs. 1 KSG muss mit konkreten Befugnissen und Instrumenten des BMEL unterlegt werden, andernfalls läuft sie in der Praxis leer.

b) Die seitens des BMEL nunmehr neu vorgesehene Vorschrift des § 38 ändert an dem vorstehenden Befund nichts. § 38 des Gesetzentwurfs des BMEL sieht vor, dass auf Grund der Erfahrungen des großflächigen Absterbens von Waldbeständen durch die Folgen der Klimakrise im Falle großflächiger, durch biotische oder abiotische Einwirkungen verursachter Schäden der zuständigen Behörde die Möglichkeit eröffnet werden soll, *„im Bedarfsfall Holzeinschlagsmaßnahmen örtlich oder für ein bestimmtes Gebiet zu verbieten oder zu beschränken, soweit ein besonderes öffentliches Interesse an der Erhaltung von verbliebenen Einzelbäumen, Baumgruppen oder Baumbeständen besteht“*.

Die Vorschrift als solche ist zwar unbedingt zu begrüßen, da sie beispielsweise die Möglichkeit schafft, Holzeinschlagsmaßnahmen in einem durch Dürre und Borkenkäferbefall geschädigten Wald zu verhindern oder mindestens zu beschränken. § 38 des Gesetzentwurfs ist jedoch nicht geeignet und nach der Gesetzesbegründung auch nicht dafür gedacht, die systematische Gewährleistung des Reduktionsbeitrags des LULCF-Sektors nach § 3a Abs. 1 KSG und einen vorausschauenden natürlichen Klimaschutz sicherzustellen. Insofern ist eine weitergehende bzw. anderweitige Handlungsfähigkeit des BMEL durch entsprechende Regelungen zu schaffen.

**Greenpeace Deutschland** hat dafür oben (Ziffer II.2.) einen entsprechenden Regelungsvorschlag erarbeitet.

Alternativ zu diesem Regelungsvorschlag kommt in Betracht, die seitens des BMEL in seinem Gesetzesentwurf in § 6 vorgesehene und zu begrüßende Wiedereinführung der forstlichen Rahmenplanung als Ansatzpunkt zu nehmen und die Vorschrift wie folgt auch mit Blick auf § 3a Abs. 2 KSG auszugestalten:

### **„§ 6 Forstliche Rahmenplanung**

*(1) Die nach Landesrecht zuständigen Behörden erstellen für ihr Landesgebiet bis spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes forstliche Rahmenpläne. Bereits vorhandene forstliche Rahmenpläne sind bis spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zu überarbeiten und anzupassen.*

*(2) Die forstliche Rahmenplanung ist ein Fachbeitrag zur Raumordnung und ein Beitrag zur Umsetzung der Verpflichtungen des LULUCF-Sektors aus dem Bundes-Klimaschutzgesetz. Sie ist darauf gerichtet, die Schutzgüter und Ökosystemleistungen des Waldes zu sichern und zu entwickeln und zur Erreichung der Reduktionsverpflichtungen aus § 3a Bundes-Klimaschutzgesetz durch den Erhalt von Wäldern und durch die Förderung von Holzvorräten in den Wäldern beizutragen. Die forstliche Rahmenplanung soll zur Erfüllung der Ziele dieses Gesetzes insbesondere beitragen durch die Ausweisung von*

*1. Flächen, die dem Wald zur Sicherung seiner Schutzgüter oder Ökosystemleistungen vorbehalten bleiben sollen, sowie von*

*2. Flächen, die vorrangig zur Waldmehrung durch Erstaufforstung vorgesehen sind.*

*Bei der Ausweisung von Flächen nach Satz 2 Nummer 1 sind die nach Abschnitt 3 als besondere Waldarten ausgewiesenen Waldflächen aufzunehmen. Bei der Ausweisung von Flächen nach Satz 2 Nummer 2 sind die Belange der Agrarstruktur und der Ernährungssicherung zu berücksichtigen.*

*Im Übrigen sind die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie die Ziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes bei der forstlichen Rahmenplanung zu beachten.*

*(3) Für die forstliche Rahmenplanung gelten darüber hinaus insbesondere die folgenden Grundsätze:*

- vitale und resiliente Laub- und Laubmischwälder sind so zu schützen und extensiv naturnah zu bewirtschaften, dass eine möglichst geringe Kronenauflichtung für den Schutz des Mikroklimas gewährleistet wird;*
- in offenen, gefährdeten Nadelbaumforsten ist eine verbesserte Resilienz vor Dürreperioden und anderen Wetterextremen durch eine aufkommende Laubbaumschicht zur Bildung eines kühlenden Mikroklimas zu schaffen;*
- die Naturverjüngung sowie eine strukturelle Diversifizierung der Bestände über die Bewirtschaftung werden gefördert, eine waldschonende und wildgerechte Bejagung wird gewährleistet.*

*(4) Das Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt und Verbraucherschutz durch Rechtsverordnung als Vorgabe für die forstliche Rahmenplanung*

*a) Kriterien für die Bestimmung vitaler und resilienter Wälder, die Anforderungen an eine naturnahe Bewirtschaftung sowie an Maßnahmen zur Resilienzstärkung für besonders krisenanfällige Waldökosysteme zu festzulegen,*

*b) Kriterien zu bestimmen, anhand derer zur Erfüllung der aus § 3a Absatz 1 und Absatz 2 Bundes-Klimaschutzgesetz folgenden Pflichten sowie aus Gründen des Biodiversitätsschutzes der ordentliche Holzeinschlag in öffentlichen Wäldern (Staats- und Körperschaftswald) zu beschränken ist,*

*c) 15 Prozent der Gesamtwaldfläche in der Bundesrepublik Deutschland zu bestimmen, die zur Schaffung eines Netzes von Naturwäldern dauerhaft aus der Bewirtschaftung genommen werden, einschließlich steilen Hanglagen in Mittel- und Hochgebirgen.*

*Die Rechtsverordnung wird bis spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen.*

*(5) Die Länder regeln die näheren Einzelheiten der Erstellung von forstlichen Rahmenplänen sowie das Verfahren.“*

c) § 7 des Gesetzentwurfs des BMEL sieht unter der Begrifflichkeit der „Bevorratung“ vor, dass „waldbezogene Maßnahmen, die im Hinblick auf zu erwartende Beeinträchtigungen des Waldes, seiner Schutzgüter oder seiner Ökosystemleistungen durchgeführt worden sind, als waldbezogene Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen für genehmigungspflichtige Vorhaben nach den §§ 9 bis 15 sowie nach den §§ 25 und 30 anerkannt werden“ können.

Übersetzt bedeutet das, dass waldbezogene Maßnahmen die auf Grund der Vorgaben des Bundeswaldgesetzes jedenfalls durchgeführt werden müssen, zugleich als Kompensationsmaßnahmen beispielsweise für Waldrodungen zwecks Umwandlung von Wald in ein Straßenbauvorhaben angerechnet werden könnten.

Das aber führte den Gedanken der Kompensation, wonach zwecks Schadensausgleichs gerade etwas Zusätzliches geschaffen werden soll und nicht etwas angerechnet werden darf, was ohnehin als Schutzmaßnahme erfolgen müsste, ad absurdum. Im Ergebnis bedeutet auch das, dass die Handlungsfähigkeit in Bezug auf den natürlichen Klimaschutz (und selbstverständlich ebenso in Bezug auf den Biodiversitätsschutz) geschwächt werden würde.

§ 7 des Gesetzentwurfs des BMEL ist ersatzlos zu streichen.

#### 4. Zweifelhafte Vollzugstauglichkeit der Bewirtschaftungsregelungen des Gesetzentwurfs

a) **Greenpeace Deutschland** hat oben (Ziffer II.4.) klare, in sich stringente und damit zugleich in hohem Maße vollzugstaugliche Vorgaben für die künftige Bewirtschaftung von Wäldern vorgeschlagen. Diese Vorschläge orientieren sich zudem an den unterschiedlichen Erfordernissen und Gegebenheiten in Laub- und Laubmischwäldern einerseits und Nadelbaumforsten andererseits. Der Gesetzentwurf des BMEL nimmt bereits diese Unterscheidung nicht auf. Aus der Natur der Sache sind jedoch differenzierte Bewirtschaftungsanforderungen für die unterschiedlich Wald- bzw. Forstarten geboten. Für offene, gefährdete Nadelbaumforsten wäre deshalb insbesondere vorzusehen, dass eine verbesserte Resilienz vor Dürreperioden und anderen Wetterextremen durch eine aufkommende Laubbaumschicht zur Bildung eines kühlenden Mikroklimas zu schaffen ist.

Vitale und resiliente Laub- und Laubmischwälder sind zu schützen und extensiv naturnah zu bewirtschaften, um eine möglichst geringe Kronenauflichtung für den Schutz des Mikroklimas zu gewährleisten. Dafür wären unter anderem Maßnahmen der Naturverjüngung statt bodenschädigender Aufforstungen, Begrenzungen der Holznutzung auf die Hälfte des Zuwachses ein ausreichender Totholzverbleib im Wald und die Erhaltung der Waldökosysteme als Lebensraum einer artenreichen heimischen Pflanzen- und Tierwelt durch Verzicht auf die Nutzung von Nist- und Höhlenbäumen und von Störungen, während der Brut- und Aufzuchtzeiten, sowie durch die Anwendung von wissenschaftlich anerkannten bestands- und -bodenschonenden Techniken vorzusehen.

b) Das BMEL adressiert viele der vorgenannten Punkte zwar (wenn auch undifferenziert für die unterschiedlichen Wald- bzw. Forstarten, siehe oben) durchaus in Teilen in den §§ 18 ff. des Gesetzentwurfs. Zu begrüßen ist dabei insbesondere auch, dass erstmalig nun eine grundsätzliche Verzahnung mit dem Bodenschutzrecht erfolgen soll (§ 19 des Gesetzentwurfs). Hier ist es zwar zu begrüßen, dass der Bodenschutz im Wald deutlich klarer ausdifferenziert wird, bindende Verbote für die maschinelle Bodenbearbeitung, wie zum Beispiel flächiges pflügen, mulchen oder Fräsen, sollten dringend ergänzt werden.

So werden wichtige Vorgaben teils nur als „Soll-Vorschriften“ ausgestaltet, sie sind also nicht zwingend und eröffnen damit entweder die Möglichkeit, dass der Waldeigentümer die Anwendung überhaupt in Frage stellt. Oder aber die Forstverwaltung drängt von sich aus bereits nicht auf die Umsetzung der

fraglichen Vorgaben in der Praxis.

Das gilt beispielsweise auch für die Vorgaben, dass der Naturhaushalt und die Schutzgüter des Waldes einschließlich der walddtypischen Biodiversität erhalten und pfleglich behandelt oder Horst- und Höhlenbäume erhalten werden sollen (vgl. § 18 Abs. 2 des Gesetzentwurfs). Weiter „soll“ etwa lediglich „darauf hingewirkt werden“, dass der standorttypische Humusgehalt und die biologische Aktivität des Waldbodens erhalten bleiben und eine Erosion des Waldbodens durch eine vorausschauende, standortangepasste Waldbewirtschaftung, insbesondere durch Berücksichtigung der Hangneigung, der Wasser- und Windverhältnisse sowie der Bodenbedeckung, möglichst vermieden wird (vgl. § 19 Abs. 3 des Gesetzentwurfs).

Ein garantierter und kontrollierbarer Beitrag zur Erreichung der Ziele für den natürlichen Klimaschutz oder eine messbare Verbesserung der Klimaanpassungsfunktionen der Wälder ist mit derartigen Vorgaben nicht zu erreichen.

c) Ferner sieht § 16 des Gesetzentwurfs vor, dass die Bewirtschaftung nach den §§ 8 – 24 des Gesetzentwurfs erfolgen soll. Integraler Bestandteil der nach dem Gesetzentwurf zulässigen Bewirtschaftung sind damit auch die in § 15 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Regelungen betreffend Kahlschläge. § 15 Abs. 1. S. 1 des Gesetzentwurfs verbietet zwar zunächst, „Wald kahl zu schlagen“. Als Kahlschläge sollen nach dem Gesetzentwurf jedoch erst Holzeinschlagsmaßnahmen gelten, die auf einer zusammenhängenden Fläche von mehr als 0,5 Hektar freilandähnliche Verhältnisse bewirken (§ 15 Abs. 2 des Gesetzentwurfs). Diese Vorgabe ist zu reduzieren auf 0,1 Hektar im Laub- und Laubmischwald und auf maximal 0,3 Hektar in Nadelbaum-Monokulturen.

d) § 15 Abs. 3 des Gesetzentwurfs sieht überdies viele Maßnahmen auch unabhängig von der Flächengröße erst gar nicht als Kahlschlag an, so zum Beispiel Holzeinschlagsmaßnahmen, „die zum Schutz oder zur Erhaltung des verbleibenden Baumbestands und benachbarter Wälder vor biotischen oder abiotischen Schäden notwendig sind“. Und auch die nicht definierte Flächengröße für Kahlschläge zur Waldbrandprävention fasst den Rahmen zu weit. Unter Bezugnahme auf diese und ähnliche weitere (zudem in hohem Maße unbestimmte) Tatbestände des § 15 Abs. 3 des Gesetzentwurfs wird das Kahlschlagsverbot in der Praxis faktisch in weiten Teilen leerlaufen und eine unzureichende Wirkung entfalten.

Das gilt noch einmal mehr, weil zusätzlich das Kahlschlagsverbot nach § 15 Abs. 1 S. 2 des Gesetzentwurfs auch dann nicht gilt, wenn ein Kahlschlag nach Maßgabe der weiteren Absätze genehmigt worden ist. Die Absätze 4 – 6 des § 15 des Gesetzentwurfs wiederum sehen sodann

umfangreiche Genehmigungsmöglichkeiten für weitreichende Sachverhalte vor. Die Genehmigungstatbestände sind, wie sich bei ihrer Lektüre ohne weiteres erschließt, ihrerseits im Übrigen derart komplex ausgestaltet, dass eine Vollzugskontrolle kaum möglich erscheint. Mit der geschaffenen Genehmigungspflicht sollten weiterhin großflächige Räumungen von Schadflächen genehmigt werden können, ohne dass ein geregelter hoher Prozentsatz des Derbholzes auf der Fläche verbleiben muss.

Geboten ist eine klare, verständliche und überprüfbare Regelung, wonach Kahlschläge, das heißt Hiebmaßnahmen, die sich auf einer zusammenhängenden Waldfläche von 0,1 Hektar im Laub- und Laubmischwald und auf maximal 0,3 Hektar in Nadelbaum-Monokulturen erstrecken, verboten sind. Ausnahmen kommen allenfalls bei Gründen der Verkehrssicherung oder ähnlich gewichtigen Gründen in Betracht und müssten jedenfalls einer Genehmigungspflicht unterworfen werden.

##### **5. Gemeinwohlverpflichtung gilt entgegen dem Gesetzwurf tatsächlich nicht nur für den Staatswald, sondern ebenso für Körperschafts- und Privatwald**

a) Gemäß § 34 des Gesetzentwurfs des BMEL soll der Staatswald (dazu § 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfs) „dem Gemeinwohl in besonderem Maße dienen“. Er ist im Sinne der Bestimmungen des Bundeswaldgesetzes vorbildlich zu bewirtschaften, zu erhalten, zu pflegen und, soweit erforderlich, wiederherzustellen und zu mehren. Der Staatswald soll in angemessener Weise zur Abwehr und Bewältigung besonderer, durch biotische oder abiotische Einwirkungen oder Naturkatastrophen verursachte und überörtlich bedeutsame krisenhafte Situationen oder Entwicklungen im Wald, herangezogen werden, in deren Folge eine erhebliche und langanhaltende oder dauerhafte Beeinträchtigung des Waldes, seiner Schutzgüter oder seiner Ökosystemleistungen zu besorgen ist (vgl. § 34 Abs. 1 des Gesetzentwurfs). Der Staatswald soll weiter in seiner Flächenausdehnung mindestens erhalten werden (§ 34 Abs. 2 des Gesetzentwurfs). Schließlich sollen im Staatswald zehn Prozent der Waldfläche dauerhaft der natürlichen Entwicklung überlassen werden. Dabei sollen insbesondere naturschutzfachlich bedeutsame sowie besonders alte Waldbestände einbezogen werden (§ 34 Abs. 3 des Gesetzentwurfs).

Diese Regelung ist zwar einerseits grundsätzlich zu begrüßen. Andererseits bedeutet sie, dass die in der Vorschrift genannten Anforderungen sämtlich nicht in gleicher Weise auch für Körperschafts- und Privatwald gelten sollen bzw. für Körperschafts- und Privatwald geringere Anforderungen maßgeblich sind. Das ist in Zeiten von Klima- und Biodiversitätskrise weder tatsächlich noch rechtlich



gerechtfertigt.

Auch Körperschaftswald im Sinne von § 5 Abs. 2 des Gesetzentwurfs, also Wald der im Eigentum von Gemeinden, Gemeindeverbänden oder Körperschaften des öffentlichen Rechts steht, unterliegt der Erfüllungsverantwortung für das Staatsziel nach Art. 20a GG, also für das Klimaschutzgebot und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Der Staat ist mit allen seinen Institutionen, also auch mit Gemeinden, Gemeindeverbänden usw. aus Art. 20a GG verpflichtet. Auch Körperschaftswald unterliegt demnach einer besonderen Gemeinwohlverpflichtung (vgl. auch oben Ziffer II.2.). Es ist unzutreffend, dass dies, wie es jedoch in der Begründung des Gesetzentwurfs des BMEL heißt, in Widerspruch zur der mit Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich garantierten Autonomie der Körperschaften stünde.

b) Geboten ist zudem eine Regelung, die den Wald von Religionsgemeinschaften mit Blick auf die Bewirtschaftung, den Erhalt und die Wiederherstellung und der besonderen Gemeinwohlverantwortung dem Staats- und Körperschaftswald gleichstellt.

c) Schließlich gilt auch in Bezug auf den Privatwald eine Verpflichtung auf das Allgemeinwohl. Dem Staat obliegt insoweit eine Gewährleistungsverantwortung (vgl. oben Ziffer II.2.). Auch dieser Verantwortung muss der Gesetzgeber nachkommen, indem er dem Druck von privaten Waldeigentümern, für sie lediglich geringere Anforderungen als für den Staatswald vorzusehen, nicht nachgibt.

Das Grundrecht auf Eigentum beinhaltet nicht nur eine Freiheitsdimension, sondern aus Art. 14 Abs. 2 GG zugleich ausdrücklich die Verpflichtung auf das Allgemeinwohl. In Anbetracht der immer weiter zunehmenden Klima- und Biodiversitätskrise muss diese Allgemeinwohlverpflichtung (wieder) verstärkt Bedeutung erlangen. Denn die Gemeinwohldimension des Eigentums umfasst - sei es originär, sei es als Teil der Sozialbindung des Eigentums - auch dessen Ökologiepflichtigkeit. Das gilt vor dem Hintergrund der höchstrichterlichen Rechtsprechung in besonderer Weise für das Eigentum an Grund und Boden und mithin insbesondere auch für die Art und Weise der Nutzung von Waldeigentum.

Entsprechende Vorgaben zur allgemeinwohlorientierten Eigentumsnutzung sind keine Enteignungen, sondern regelmäßig Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) und als solche nur in Ausnahmefällen zu entschädigen. Der Anwendungsbereich des § 34 des Gesetzentwurfs ist durch entsprechende aber für Waldbestandstypen differenzierte Standards in wesentlichen Teilen auch auf Privatwälder zu erstrecken.