



NABU-Bundesgeschäftsstelle · Charitéstraße 3 · 10117 Berlin

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
Postfach 140270
53107 Bonn
Referat 513
→ zu Händen Fr. Dr. von Scheliha-Dawid

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft für ein viertes Gesetz zur Änderung des Bundeswaldgesetzes (mit Datum vom 31.10.2024).

Sehr geehrte Damen und Herrn,

Bezugnehmend auf Ihr Schreiben mit Bitte um Beteiligung vom 11. Nov. 2024 bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum o.g. Entwurf sowie für den im Vorfeld durchgeführten vertrauensvollen Fachdialog.

Einordnung

Der Zustand des deutschen Waldes zeigt sich seit vielen Jahren besorgniserregend schlecht. Die hohe Nutzungsintensität und die weiterhin wachsende Nachfrage verschiedener, teils konkurrierender Sektoren nach Holzbiomasse führen absehbar zu einem Bedarf, der insbesondere in bestimmten Sortimenten das heimische nachhaltig nutzbare Potenzial übersteigen wird. Schon 2010 kritisierten nicht nur Umweltverbände, sondern auch die damals größte Oppositionsfraktion im 17. Bundestag, das Waldgesetz von 1975 als „nicht mehr zeitgemäß“¹. Die Debatte über die Notwendigkeit einer umfassenden Novelle des Bundeswaldgesetzes reicht jedoch weiter zurück. Im Licht eines Novellierungsvorhabens 2002 debattierte Elsasser 2004² in einem waldpolitischen Essay den Aspekt großer Unbestimmtheit des Bundeswaldgesetzes bei der „Guten Fachlichen Praxis“.

Spätestens unter dem Eindruck der schweren Dürre 2018 und in den folgenden Jahren, mit daraus resultierenden großen Waldschäden, die sich aus einem komplexen Zusammenspiel natürlicher und forstwirtschaftlicher Ursachen ergaben und dabei teils gegenseitig verstärkten³, wurde eine Novellierung des Bundeswaldgesetzes in Gesellschaft und Politik wieder intensiv geführt und gefordert. Im Koalitionsvertrag von 2021 einigten sich SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP darauf, das Bundeswaldgesetz zu überarbeiten⁴. Gegenstand der Novelle sei die Unterstützung der Klimaschutzziele und ein gezielter Waldumbau hin zu artenreichen, klimaresilienten Wäldern mit überwiegend standortheimischen Baumarten.

In einem Autorenpapier des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) kritisieren Hendrichke & Blanke 2021⁵ die unzureichende Regelungstiefe des Bundesforstrechts und bezeichnete die „extreme Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers“ als „krassen Widerspruch“ zum hohen Stellenwert der Wälder für Biodiversität, Klimaschutz und Erholung. Vorschriften würden sowohl in

Bundesgeschäftsstelle

Sven Selbert

Senior Referent für Waldpolitik

Tel. +49 (0)172 2832663
Sven.selbert@NABU.de

Berlin, 06.12.2024

NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.

Charitéstraße 3
10117 Berlin
Tel. +49 (0)30.28 49 84-0
Fax +49 (0)30.28 49 84-20 00
NABU@NABU.de
www.NABU.de

Geschäftskonto

SozialBank
IBAN DE06 3702 0500 0008 0518 00
BIC BFSWDE33XXX
USt-IdNr. DE 155765809

Spendenkonto

SozialBank
IBAN DE65 3702 0500 0008 0518 05
BIC BFSWDE33XXX

Der NABU ist ein staatlich anerkannter Naturschutzverband (nach § 63 BNatSchG) und Partner von Birdlife International. Spenden und Beiträge sind steuerlich absetzbar. Erbschaften und Vermächnisse an den NABU sind steuerbefreit.

qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht nicht genügen, um die genannten Schutzfunktionen adäquat zu gewährleisten.

Im Vorfeld der Novelle befasste sich 2022 der Wissenschaftliche Beirat für Waldpolitik (WBW) in einem Kurzgutachten⁶ mit drängenden walddpolitischen Anforderungen. Er bemängelt darin die fehlende Konkretisierung naturschutzfachlicher Mindeststandards in der Waldbewirtschaftung. Besonders problematisch sei der unbestimmte Begriff der „Guten Fachlichen Praxis“, dessen fehlende Definition eine rechtssichere Anwendung verhindere. Der WBW schlug als Alternative die Erarbeitung eines Konzeptes für eine „anpassungsfähige forstlichen Governance“ vor. Dieses Modell solle auf einer neuen Lastenverteilung zwischen Waldeigentümern und Gesellschaft basieren und einen breiten Instrumentenmix umfassen, um eine „gesellschaftlich erwünschte forstliche Praxis“ zu gewährleisten. Aufbauen solle dieses Modell auf angepassten gesetzlichen Standards für eine ordnungsgemäße Forstwirtschaft.

„Das Fundament der anpassungsfähigen forstlichen Governance bilden die zwingend erforderlichen, sanktionsbewährten rechtlichen Mindeststandards der Waldbewirtschaftung, die sich aus der Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums ergeben“

[WBW 2022, »Mehr als „Gute fachliche Praxis“«]

Der Sachverständigen Rat für Umweltfragen gibt in einem Kurzgutachten 2022 ähnlich lautende und konkrete Empfehlungen⁷ zum BWaldG ab:

„Die geplante Reform des Bundeswaldgesetzes muss dazu beitragen, ökologische Belange bei der Bewirtschaftung von Wäldern hinreichend zu berücksichtigen (vgl. Positionspapier des Deutschen Naturschutzrechtstags DNRT 2022): Unter anderem sollten Grundpflichten der guten fachlichen Praxis in das Gesetz aufgenommen werden mit obligatorischen ökologischen Mindestanforderungen an alle Waldbesitzenden. Diese Pflichten sollten unter anderem ein Kahlschlagverbot, Vorgaben zum Totholzanteil, den Vorrang von Naturverjüngung und den Bodenschutz umfassen sowie Maßnahmen zum Schutz des Landschaftswasserhaushalts. Die ökologischen Funktionen von Wäldern sollten gegenüber der holzwirtschaftlichen Nutzung aufgewertet werden.“

[SRU 2022, »Kurzstellungnahme des SRU zu den Eckpunkten der Nationalen Biomassestrategie«]

Stubenrauch (2023)⁸ betont, dass bereits das BNatschG in §5 Abs.3 eine naturnahe, standortgerechte forstliche Waldnutzung ohne Kahlschläge als verpflichtendes Leitbild vorgibt. Zugleich identifizierte sie eine, in Hinblick auf die Erfüllungsverantwortung des Bundes nach Art. 20a GG erhebliche, Regelungslücke im Zusammenspiel von § 14 BNatschG und dem Bundeswaldgesetz. Das BNatschG stelle zwar fest, dass „die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung in der Regel keinen Eingriff in den Naturhaushalt darstelle“, soweit diese die Anforderungen an die gute fachliche Praxis erfülle. Doch eben diese blieben im adressierten Fachgesetz im Widerspruch zum hier implizierten Detaillierungsgrades weitgehend undefiniert. Das geltende Bundeswaldgesetzes werde somit dem allgemeinen Vorsorgeprinzip sowie den Zielen und Ansprüchen, des Bundesnaturschutzgesetzes, des Klimaschutzgesetzes und des Grundgesetzes nicht gerecht.

„Eine ordnungsrechtliche Verankerung dieser anspruchsvollen, jedoch im Hinblick auf einen ausreichenden Klima- und Biodiversitätsschutz notwendigen, Grundanforderungen an die gute forstliche Praxis im BWaldG würde es ermöglichen, unmittelbar vollzugsfähige Regeln (z.B. durch Anordnungen, Buß- und Zwangsgelder, oder gar Zwangshaft) im Bereich der Waldbewirtschaftung zu generieren. [...]

Der Staat könnte somit auch seiner Erfüllungsverantwortung gemäß Art. 20a GG mit Bezug auf die Wälder gerecht werden und den privaten Waldbesitzer zur Erfüllung ihrer besonderen Gewährleistungsverantwortung verhelfen. Bisher finden sich weder im Naturschutzrecht des Bundes noch im BWaldG hinreichend konkretisierte Anforderungen an die gute forstliche Praxis, welche hierzu geeignet wären.“ [...]

Das reformierte BWaldG kann diese Zielvorschrift daher nunmehr (endlich) mit Leben füllen und die diesbezügliche Gesetzeslücke schließen.“

[Stubenrauch 2024, »Die gute fachliche Praxis in der Waldbewirtschaftung«]

Angesichts der seit Jahrzehnten verschleppten Debatte und angesichts grundlegend übereinstimmender Forderungen der forstjuristischen Fachwelt, nach einer rechtssicheren Konkretisierung bundeseinheitlicher Regelungen im Bundeswaldgesetz, legte der NABU zusammen mit anderen Umweltorganisationen im Jahr 2023 einen vollständig ausgearbeiteten Vorschlag für ein umfassend novelliertes Bundeswaldgesetz vor⁹. Ziel des Entwurfs ist es, das Gesetz zu modernisieren und bestehende Regelungslücken zu schließen. Diese betreffen insbesondere die unzureichende Bestimmtheit zentraler Rechtsbegriffe, die fehlende Konkretisierung der „Guten Fachlichen Praxis“, die ungenügende Ausarbeitung der Gemeinwohlerpflichtung im Privat-, Körperschafts- und Staatswald sowie die fehlende Verknüpfung des BWaldG mit dem Grundgesetz und dem Klimaschutzgesetz.

Die im Oktober 2024 bekannt gewordenen Ergebnisse der vierten Bundeswaldinventur¹⁰ unterstreichen den desolaten Zustand der Wälder Deutschlands ein weiteres Mal auf bedrückende Weise. Die Daten bestätigen damit noch einmal die dringende Notwendigkeit gesetzgeberischen Handelns zum Schutz und Erhalt der Waldökosysteme, ihrer Leistungen und ihrer Bewirtschaftung.

Der vom BMEL am 31. Oktober zur Kommentierung vorgelegte Entwurf beschränkt sich auf eine geringfügige Anpassung des Bundeswaldgesetzes von 1975 und weicht damit grundlegend vom ursprünglich formulierten Anspruch sowie vom einem im Dezember 2023 bekannt gewordenen Entwurf für eine Vollnovelle ab. Die Abkehr von einer umfassenden Novellierung erfolgte nach erheblicher Kritik seitens der FDP und diverser Nutzerverbände, die sich unter dem Slogan „*Finger weg vom Waldgesetz*“ grundsätzlich gegen jede Reform positionierten. Der NABU bedauert diese drastische Reduktion des Ambitionsniveaus bei der Novelle, welche damit in der Konsequenz hinter den dringenden Erfordernissen zurückbleibt.

Bewertung

Dem Entwurf zur Novelle des Bundeswaldgesetzes, datierend auf den 31. Oktober, fehlt es umfänglich an Anspruch und an gebotenen Verbesserungen bei der Rechtssicherheit, der Bestimmtheit und der Konkretisierung. Bei Umsetzung dieses Entwurfs bliebe die zentrale Aufgabe, der Schaffung von verbindlichen bundeseinheitlichen Mindeststandards für die Waldbewirtschaftung, weitgehend ungelöst. Die vorgelegten geringen Änderungen am bestehenden Gesetzestext, wären insbesondere nicht geeignet, den unbestimmten Begriff der „Guten Fachlichen Praxis“, durch entsprechende Vorgaben und Definitionen zu ersetzen. Durch das BWaldG gesetzlich rechtssicher bestimmte Mindestanforderungen einer ordnungsgemäßen forstwirtschaftlichen Praxis bräuchte es aber, um die

Generalausnahme gemäß BNatschG §14 auch in Hinblick auf GG §20a in Zeiten großer Waldschäden und von großen Ressourcenbedarf weiter rechtfertigen zu können.

Auch im Entwurf neu geschaffene Formulierungen, etwa zum Schutz des Waldbodens oder des Wasserhaushaltes, greifen im Wesentlichen lediglich bereits bestehende gesetzliche Regelungen, wie des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) oder der Wasserrahmenrichtlinie wieder auf. Effektive und konkretisierende Vorgaben dazu, wie Schutzgüter und gute Zustände im konkreten Rahmen der Waldbewirtschaftung zu erhalten, wiederherzustellen und zu sichern sind, fehlen jedoch. Ebendies wäre jedoch die Aufgabe des entsprechenden Fachgesetzes, und zwar auch in Hinblick auf den Europäischen Rechtsrahmen. Die EU-Biodiversitätsstrategie, die EU-Klimaziele, die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und die EU Wiederherstellungsverordnung erzeugen einen klaren Handlungsauftrag für eine modernisierte integrierte nationale Waldgesetzgebung.

Der Vorschlag die besonderen Gemeinwohlverpflichtung bei der Bewirtschaftung von Wäldern in der öffentlichen Hand bundesgesetzlich festzulegen, ist zwar zu begrüßen, doch bleibt der entsprechende Vorschlag eines neuen §44 (*Besondere Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes*), inhaltlich deutlich hinter den Notwendigkeiten zurück. Die postulierte Verpflichtung wird nicht hinreichend durch *besondere* und konkrete Anforderungen präzisiert.

Die im Entwurf häufige Verwendung von einschränkenden, abschwächenden und unklar gefassten Formulierungen, wie im §44 bei der Pflicht zur Erhaltung eines „angemessenen“ Umfangs von Biotopbäumen, wäre dem guten Zweck und der rechtssicheren Anwendung des Gesetzes nicht dienlich.

Eine weitere Schwachstelle des Entwurfes ergibt sich aus der Abwesenheit einer, per allgemeinen Grundsatz abgesicherten, Verpflichtung zur schonenden Bewirtschaftung von Wäldern in der strengen Schutzgebietskulisse und entsprechenden Vorgaben für diese.

Wo der Entwurf über bereits bestehende Bestimmungen punktuell doch hinaus geht, fehlt es dennoch an notwendigen rechtssicheren Definitionen von Begrifflichkeiten und an Konkretheit, wie sie etwa durch klare quantitative Grenzwerte oder durch Tatbestände für Genehmigungsvorbehalten und Versagensgründe hergestellt werden könnte. Solche Unschärfen und Fehlstellen würden die Aussicht auf rechtssichere Anwendung des Gesetzes aber verhindern. Als Beispiel sei der Vorschlag zur Regelung eines Kahlschlagverbots gemäß Entwurf §11a (2) genannt. Durch diesen würde bestehendes Recht nach §5 (3) BNatschG 2009 zwar durch den Grenzwert „über 1 ha“ konkretisiert, gleichzeitig entstünde aber durch das Fehlen von Genehmigungsvorbehalten oder Versagensgründen ein zusätzlicher Prüffall ohne klaren Auftrag. In der Konsequenz müsste davon ausgegangen werden, dass die zuständige Behörde die Genehmigung von Kahlschlägen über 1 ha, bei somit entsprechend hoher bestehender Rechtsunsicherheit, nur in seltenen Ausnahmen untersagen würde. Dies wirft Fragen der Verhältnismäßigkeit auf, da der zusätzliche erforderte Aufwand durch den Genehmigungsvorbehalt, absehbar kaum der Erreichung der übergeordneten Vorgabe aus BNatschG §5 dienen würde („Bei der forstlichen Nutzung des Waldes ist das Ziel zu verfolgen, naturnahe [...] ohne Kahlschläge zu bewirtschaften.“).

Fazit

Der hier zur Kommentierung vorgelegte, aber nicht zwischen den Ressorts geeinte und mit dem Auseinanderbrechen der Koalition von SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP gescheiterte, Vorschlag zur Novellierung des Bundeswaldgesetzes vom 31. Oktober 2024, fand weder die notwendige politische Unterstützung innerhalb der Regierung, noch hätte er die inhaltlichen Verbesserungen gebracht, welche angesichts der durch das Grundgesetz vorgegebenen Rechtsgrundlagen und des angespannten Zustands der Wälder aber dringend erforderlich gewesen wären.

Im Interesse unserer Gesellschaft, welche sich mit Klimarisiken und Klimafolgeschäden zunehmend konfrontiert sieht, im Interesse der Forst- und Holzwirtschaft, welche auf resiliente und produktive Wälder essentiell angewiesen ist und im Interesse der Waldökosysteme, welche als integraler Teil unserer natürlichen Lebensgrundlage auf einem Drittel der Landesfläche unschätzbare Leistungen für Alle erbringen, appelliert der NABU an jede kommende Regierung den Prozess zur Schaffung einer anpassungsfähigen forstlichen Governance auch im 21. Bundestag mit hoher Priorität voran zu treiben. Von überragender Bedeutung bleibt dafür die überfällige Novelle des Bundeswaldgesetzes, durch welches *„zwingend erforderliche, sanktionsbewährte rechtliche Mindeststandards für eine ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung, die sich aus der Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums ergeben“* definiert werden müssen.

Der NABU kritisiert, dass die Versprechen des Koalitionsvertrags von 2021 nicht eingehalten wurden und weitere Jahre ungenutzt verstrichen sind, ohne die enormen Herausforderungen anzugehen, denen unsere Gesellschaft und unsere Waldökosysteme gegenüberstehen. Dringend erforderliche gesellschaftliche Mehrheiten für eine Waldpolitik, die alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit sachgerecht berücksichtigt und dafür auch die technischen Innovationen seit 1975 nutzt, müssen demokratisch errungen werden. Unsachgemäße Zuspitzungen und populistische Vereinfachungen wie sie die Debatte zur Novelle seit 2022 begleiteten, dienen diesem Ziel nicht und sollten in Zukunft unbedingt vermieden werden.

Der NABU empfiehlt daher vor einem erneuten Anlauf zur Novelle des Bundeswaldgesetzes, die Vorschaltung eines konzertierten und moderierten Austauschformats, in dem alle relevanten Akteure eingebunden werden, um Zielkonflikte vorab möglichst wissenschaftsbasiert und kompromissorientiert aufzulösen und so vorab besser geeinte Empfehlungen für eine praxistaugliche Neuordnung der forstlichen Governance zu erarbeiten.

Im Auftrag mit freundlichen Grüßen



Sven Selbert

Senior Referent für Waldpolitik



Quellenangaben

- [1] <https://www.spdfraktion.de/themen/bundeswaldgesetz-zeitgemaess-zuletzt-abgerufen-am-29.11.2024>.
- [2] P. Elsasser, „[Vorschläge zur Umsetzung der Guten fachlichen Praxis](#)“; AFZ-DerWald S. 131-133, 2004.
- [3] R. Seidl und C. Senf, „Changes in planned and unplanned canopy openings are linked in Europe’s forests“, *Nat Commun*, Bd. 15, Nr. 1, S. 4741, 2024, doi: [10.1038/s41467-024-49116-0](https://doi.org/10.1038/s41467-024-49116-0).
- [4] Bundesregierung, [Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP](#), 2021.
- [5] O. Hendrischke und P. Blanke, „Novellierung des Bundeswaldgesetzes. Regelungsvorschläge im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege“, BfN-Autorenpapier, 2021.
- [6] WBW, „[Mehr als ‚Gute fachliche Praxis‘. Vorschlag für eine anpassungsfähige Governance zum Erhalt resilienter Wälder und ihrer Ökosystemleistungen in Zeiten des globalen Wandels](#)“, Wissenschaftlichen Beirates für Waldpolitik (WBW), Berlin, 2022.
- [7] SRU, „[Kurzstellungnahme des SRU zu den Eckpunkten der Nationalen Biomassestrategie](#)“, Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Berlin, Germany, 2022.
- [8] J. Stubenrauch, „Die gute fachliche Praxis in der Waldbewirtschaftung – Regulierungsbedarf im novellierten Bundeswaldgesetz unter besonderer Berücksichtigung von Klima- und Biodiversitätsschutzerfordernissen“, NuR, Bd. 45, Nr. 12, S. 813–821, Dez. 2023, doi: [10.1007/s10357-023-4286-7](https://doi.org/10.1007/s10357-023-4286-7).
- [9] NABU et al., „[Entwurf eines Gesetzes zum Schutz, zur Wiederherstellung und zur Förderung der ökologischen Leistungsfähigkeit des Waldes sowie zur Regelung seiner nachhaltigen Nutzung \(BWaldG\)](#)“, 2023.
- [10] BMEL, „[Der Wald in Deutschland. Ausgewählte Ergebnisse der vierten Bundeswaldinventur](#)“, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Bonn, 2024.