

**This is the accepted manuscript version of the contribution published as:**

**Stubenrauch, J.** (2025):  
Die Reform des Bundeswaldgesetzes – Status quo und Perspektiven  
*Recht der Landwirtschaft* 77 (01/02), 5 - 10

**The publisher's version is available at:**

<https://www.agricola-verlag.de/zeitschrift-recht-der-landwirtschaft/rdl-ausgaben-und-abhandlungen/>

# Die Reform des Bundeswaldgesetzes – Status quo und Perspektiven

Dr. Jessica Stubenrauch, Leipzig

## I. Einleitung

Wälder bedecken fast ein Drittel der Landfläche Deutschlands und sind durch ihre vielfältigen und wertvollen Ökosystemleistungen (ÖSL) ein Schlüsselement, um der Klima- und der Biodiversitätskrise, die eng miteinander verknüpft sind, zu begegnen.<sup>1</sup> Sie fungieren als natürliche Kohlenstoffsenke, speichern global etwa 45 % des gesamten terrestrischen Kohlenstoffs<sup>2</sup> und sind in ihrer natürlichen Ausprägung gleichzeitig Biodiversitätshotspots. Sie beherbergen etwa 80 % der weltweiten Biodiversität und zählen auch in Mitteleuropa zu den artenreichsten Lebensräumen.<sup>3</sup>

Der Zustand des deutschen Waldes hat sich seit der langen Dürre- und Hitzephase in den Jahren 2018 bis 2020 jedoch deutlich verschlechtert. Eine anhaltend hohe Kronenverlichtung ist mittlerweile bei allen Baumarten zu verzeichnen und der Anteil der Waldfläche, die keine solche aufweist, liegt nur noch bei 20 %.<sup>4</sup> Schätzungsweise 2,85 Mio. ha Waldfläche müssen daher dringend umgebaut und wieder möglichst naturnah entwickelt werden.<sup>5</sup> Gleichzeitig ist Deutschland gemäß dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG<sup>6</sup>) verpflichtet, den Senkenanteil des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF<sup>7</sup> Sektor) bis 2030 auf mindestens 25 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente zu erhöhen (§ 3a KSG). Der Wald spielt bezüglich der Erreichung dieser ehrgeizigen Ziele auf dem Weg zur Klimaneutralität, neben Feuchtgebieten, Grünland und Ackerflächen eine Schlüsselrolle. Die im Oktober 2024

<sup>1</sup> Pörtner u. a., Science 2023, 380 (6642).

<sup>2</sup> Bonan, Science 2008, 320 (5882), 1444; Zhao/Ma/Hou/Li, Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change 2020, 25 (4), 603; Luyssaert/Schulze/Börner/Knohl/Hessenmöller/Law/Ciais/Grace, Nature 2008, 455 (213).

<sup>3</sup> Global beherbergen Wälder u. a. 60.000 verschiedene Baumarten, 80 % der Amphibienarten, 75 % der Vogelarten und 68 % der Säugetierarten, UN Environment Programme/Food and Agriculture Organization of the United Nations, The State of the World's Forests: Forest, Biodiversity and People, 2020; Brockhoff u. a. Biodivers. Conserv. 26 (3005).

<sup>4</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Ergebnisse der Waldzustandserhebung 2023, S. 6, [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/waldzustandserhebung-2023.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/waldzustandserhebung-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=9) (zuletzt aufgerufen am 29.10.2024).

<sup>5</sup> BMEL, Waldstrategie 2050. Nachhaltige Waldbewirtschaftung – Herausforderungen und Chancen für Mensch, Natur und Klima S. 7, [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Wald/Waldstrategie2050.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Wald/Waldstrategie2050.pdf?__blob=publicationFile&v=10) (zuletzt aufgerufen am 29.10.2024).

<sup>6</sup> Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235) geändert worden ist.

<sup>7</sup> Englisch für Land use, land use-change and forestry.

veröffentlichte vierte Bundeswaldinventur zeigt jedoch, dass der deutsche Wald mit einem Verlust von 41,5 Mio. t Kohlenstoff seit 2017 maßgeblich an Senkenkapazität verloren hat und daher aktuell als eine Kohlenstoffquelle fungiert.<sup>8</sup> Die für den LULUCF-Sektor prognostizierte Lücke zur Zielerfüllung wird daher aktuell mit 17 bis 25 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten angegeben.<sup>9</sup> Die gemäß dem Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG<sup>10</sup>) bis zum 20.09.2025 zu erstellende bundeseinheitliche Klimaanpassungsstrategie mit messbaren Zielen für das Handlungsfeld der Wald- und Forstwirtschaft (§ 3 Abs. 2 Nr. 2d KAnG) bedarf mithin bundesweiter Anstrengungen und Maßnahmen. Dies gilt ebenso für die Vorgaben der Europäischen Wiederherstellungsverordnung (NRL, Nature Restoration Law<sup>11</sup>), wonach Deutschland verpflichtet ist, bis 2030 Renaturierungsmaßnahmen auf mindestens 20 % der wiederherstellungsbedürftigen Landökosysteme, einschließlich der Waldökosysteme, zu etablieren (Art. 1 Abs. 2 NRL). Die Frage danach, wie die Forstwirtschaft der Zukunft und der notwendige Waldumbau in Anbetracht dieser vielfältigen rechtlichen Verpflichtungen und der notwendigen Klimaanpassung des Waldes konkret aussehen soll und welcher rechtlichen Flankierung all dies bedarf, wird deshalb in Deutschland intensiv diskutiert.

Das geltende Bundeswaldgesetz (BWaldG<sup>12</sup>), ursprünglich aus dem Jahr 1975, erscheint bereits aufgrund seines Alters den aktuellen Herausforderungen nicht gewachsen.<sup>13</sup> Es folgt zudem der Rahmengesetzgebung, einer Gesetzgebungskompetenz, welche bereits mit der Reform des Grundgesetzes zur Modernisierung der bundestaatlichen Ordnung im Jahr 2006 abgeschafft wurde.<sup>14</sup> Vorgaben zur guten fachlichen Praxis (gfP) in der Waldbewirtschaftung werden durch die Bundesländer bestimmt. Es sollte gemäß den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag der Bundesregierung deshalb umfassend novelliert werden. Ein gezielter Waldumbau zur Schaffung artenreicher und klimaresilienter Wälder mit überwiegend

---

<sup>8</sup> Thünen-Institut, FAQ: Von der Senke zur Quelle, <https://www.thuenen.de/de/themenfelder/klima-und-luft/emissionsinventare-buchhaltung-fuer-den-klimaschutz/von-der-senke-zur-quelle> (zuletzt aufgerufen am 29.10.2024)

<sup>9</sup> Schultz/Wehnemann, Treibhausgas-Projektionen: Ergebnisse kompakt, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/treibhausgas-projektionen-2024-ergebnisse-kompakt> (zuletzt aufgerufen am 29.10.2024)

<sup>10</sup> Bundes-Klimaanpassungsgesetz vom 22.12.2023 (BGBl. I Nr. 293).

<sup>11</sup> Verordnung (EU) Nr. 1991/2024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.06.2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869.

<sup>12</sup> Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz) vom 02.05.1975, (BGBl. I S. 1037), zuletzt geändert durch Artikel 112 des Gesetzes vom 10.08.2021 (BGBl. I S. 3436).

<sup>13</sup> Ausführlich begründet in Stubenrauch, NuR 2023, 813.

<sup>14</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28.08.2006 (BGBl. I 2006, Nr. 41 vom 31.08.2006, S. 2034).

standortheimischen Baumarten, ergänzt durch ein digitales Waldmonitoring, waren vorgesehen.<sup>15</sup>

Ein erster Referentenentwurf (BWaldG-E-I<sup>16</sup>) für eine grundlegende Neufassung des BWaldG (Ablösegesetz) wurde daraufhin erstmals am 09.11.2023 bekannt. Der Referentenentwurf wurde seitens der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände jedoch scharf kritisiert, wobei eine nicht verfassungsgemäße Überregulierung beklagt und die Notwendigkeit der Novelle des BWaldG ganz grundsätzlich in Frage gestellt wurde.<sup>17</sup> Umweltverbände bemängelten hingegen, dass die vorgeschlagenen Regulierungen zum Schutz und zur Entwicklung naturnaher Wälder noch immer nicht weitreichend genug seien, und verwiesen auf einen eigenen Novellierungsentwurf.<sup>18</sup> Ende August 2024 wurde ein neuer Referentenentwurf (BWaldG-E-II<sup>19</sup>), lediglich in Form eines Änderungsgesetzes zum bestehenden BWaldG, in die Ressortabstimmung gegeben. Eine umfassende Neufassung des BWaldG als eines im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung soll demnach nicht mehr erfolgen, stattdessen sollen weite Teile des ursprünglichen Rahmengesetzes bestehen bleiben und lediglich ergänzt werden. Am 01.11.2024 wurde schließlich ein hierauf aufbauender, jedoch erneut leicht geänderter Referentenentwurf (BWaldG-E-III<sup>20</sup>) an die Verbände und Fachkreise zur Stellungnahme weitergeleitet.

Der vorliegende Artikel analysiert wesentliche Inhalte der verschiedenen Referentenentwürfe im Vergleich zur bestehenden Rechtslage und versucht, die aktuelle Debatte um die Notwendigkeit der Reform des BWaldG unter Bezugnahme auf die benannten rechtlichen Verpflichtungen zum Klima- und Biodiversitätsschutz mit Bezug zu Wäldern rechtlich einzuordnen. Ein besonderer Schwerpunkt wird dabei auf die bundeseinheitliche Regulierung der gfP in der Waldbewirtschaftung gelegt. Nach der

---

<sup>15</sup> SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021, S. 31, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf) (zuletzt aufgerufen am 29.10.2024).

<sup>16</sup> BMEL, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Bundeswaldgesetzes.

<sup>17</sup> Roß, Zur verfassungsrechtlichen Bewertung des Entwurfes eines neuen Bundeswaldgesetzes. Rechtsgutachten der Dombert Rechtsanwälte Part mbB, <https://bit.ly/Ross-2024> (zuletzt aufgerufen am 29.10.2024).

<sup>18</sup> NABU, DNR, DUH, WWF, Entwurf eines Gesetzes zum Schutz, zur Wiederherstellung und zur Förderung der ökologischen Leistungsfähigkeit des Waldes sowie zur Regelung seiner nachhaltigen Nutzung (BWaldG).

<sup>19</sup> BMEL, Gesetz zum Schutz und zur Erhaltung des Waldes und seiner ÖSL sowie zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz), unveröffentlichter Entwurf vom 19.07.2024.

<sup>20</sup> BMEL, Entwurf eines vierten Gesetzes zur Änderung des Bundeswaldgesetzes, Bearbeitungsstand 31.10.2024.

Darstellung der diesbezüglichen Inhalte der Referentenentwürfe soll in der abschließenden Diskussion der Frage nach dem Mehrwert einer solchen Regulierung und ihrer verfassungsmäßigen Zulässigkeit nachgegangen werden.

## **II. Inhalt des BWaldG im Vergleich zu den Referentenentwürfen**

### **1. Gesetzeszweck**

Der Gesetzeszweck gemäß § 1 Nr. 1 BWaldG benennt den wirtschaftlichen Nutzen des Waldes neben seiner Bedeutung für die Umwelt als einen Grund dafür, den Wald zu erhalten, wobei dieser Aspekt durch die – in der Folge inhaltlich jedoch unbestimmte – Anforderung ergänzt wird, seine „ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern“. Zudem soll die Forstwirtschaft gefördert und ein Ausgleich zwischen den Interessen der Allgemeinheit und den Belangen der Waldbesitzerinnen und Waldbesitzer herbeigeführt werden.

Im Gegensatz dazu legte § 1 BWaldG-E-I den Fokus auf die Erhaltung des Waldes als naturnahes Ökosystem, das eine wichtige Lebensgrundlage, einen Lebens- und Erholungsraum, einen Wirtschaftsfaktor sowie einen natürlichen Kohlenstoffspeicher und eine Kohlenstoffsenke darstellt. Eine *nachhaltige Forstwirtschaft* (und nicht nur die Forstwirtschaft an sich) sollte gefördert werden. Diese wurde in § 1 Nr. 3 BWaldG-E-I als „die Entwicklung sowie die nachhaltige Nutzung klimaresilienter und naturnaher Wälder mit standortgerechten, überwiegend heimischen Baumarten“ definiert. Die Bedeutung des Waldes als Raum für Biodiversität, Kohlenstoffsenke sowie zur Klimaanpassung sollte mithin in den Gesetzeszweck integriert werden.

Der Gesetzeszweck gemäß § 1 BWaldG-E-II orientierte sich erneut stark am Inhalt des ursprünglichen BWaldG. Der Wald soll als Ökosystem, Wirtschaftsfaktor sowie Erholungsraum erhalten bleiben und die Forstwirtschaft soll gefördert werden – erneut ohne zu definieren, was diese im Detail ausmacht. Im dritten Referentenentwurf wurde zudem die Reihenfolge der Gründe für den Walderhalt erneut geändert. Zuerst wird nun der Wirtschaftsfaktor für Einkommen und Beschäftigung benannt, an zweiter Stelle der Wald als Ökosystem, wichtige natürliche Lebensgrundlage, Lebensraum für wildlebende Tier- und Pflanzenwelt und natürlicher Kohlenstoffspeicher und zuletzt die Erholungsfunktion. Die „Forstwirtschaft“ ebenso wie die „ordnungsgemäße Bewirtschaftung“ des Waldes bleiben

auch gemäß dem 3. Entwurf inhaltlich weitgehend unbestimmte Rechtsbegriffe, wie auch im bestehenden BWaldG.

Während § 9a Abs. 1 BWaldG-E-II es jedoch noch verlangte sicherzustellen, dass der Wald und seine ÖSL erhalten bleiben und Gefahren und Entwicklungen, die den Wald oder seine ÖSL erheblich beeinträchtigen können, abzuwehren sind, wurde die Gefahrenabwehr als allgemeiner Grundsatz im aktuellen Entwurf gestrichen. Zudem sind – wie auch schon im zweiten Referentenentwurf – im Gegensatz zum ersten Referentenentwurf die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die natürlichen Stoff-, Wasser- und Energieflüsse, die Bodengesundheit, das natürliche Landschaftsbild und die Agrarstruktur nicht mehr als ÖSL gelistet<sup>21</sup> und auch die Schutzgüter des Waldes<sup>22</sup> werden nicht mehr benannt. All dies war im ersten Novellierungsentwurf noch vorgesehen.

## **2. Waldbewirtschaftung, Biotopbäume & Totholzanteil**

Bisher obliegt es den Bundesländern, Regulierungen zur Art der Waldbewirtschaftung zu treffen, sodass ein sehr unterschiedliches Regulationsniveau, z. B. zur Baumartenwahl, zum verpflichtend zu belassendem Totholzanteil oder auch Biotopbäumen vorliegt. Gemäß Art. 12 Abs. 1 NRL müssen in den Waldökosystemen der Mitgliedstaaten Wiederherstellungsmaßnahmen ergriffen werden, um bis 2030 die biologische Vielfalt von Waldökosystemen zu verbessern. Zusätzlich müssen gemäß den indikatorbasierten Zielstellungen des Art. 12 Abs. 2, 3 NRL ein Aufwärtstrend bezüglich des Index häufiger Waldvögel erreicht werden sowie für mindestens sechs der sieben weiteren Indikatoren (1) stehendes und (2) liegendes Totholz, (3) Wälder mit uneinheitlicher Altersstruktur, (4) Waldvernetzung, (5) Vorrat an organischem Kohlenstoff, (6) Wälder mit überwiegend standortheimischen Baumarten und (7) Baumartenvielfalt. Im Anschluss ist eine Überprüfung alle sechs Jahre vorgesehen, bis ein zufriedenstellendes Niveau erreicht ist. Deutschland ist mithin insgesamt gefordert, dieser Pflicht nachzukommen und eine hieran ausgerichtete Reform des BWaldG könnte bei der Erfüllung dieser Verpflichtung helfen.

---

<sup>21</sup> § 9a Abs. 2 BWaldG-II benennt nur noch den Klimaschutz, die Klimaanpassung und die Kühlung der Landschaft, die heimische Holzerzeugung, den Erhalt der Tier- und Pflanzenwelt, die Erholung der Bevölkerung, den Wasserhaushalt und die Luftreinhaltung als ÖSL, in Anlehnung an § 1 Nr. 1 des geltenden BWaldG.

<sup>22</sup> § 4 BWaldG-E-I wurden als Schutzgüter der aufstockende Waldbestand, der Waldboden, die waldtypische Biodiversität, der Landschaftswasserhaushalt, das Waldinnenklima sowie die Stille des Waldes definiert.

Gemäß dem ersten Novellierungsentwurf sollte die Waldbewirtschaftung dem allgemeinen – und damit abweichungsfesten – Grundsatz des § 8 Abs. 1 BWaldG-E-I folgend nur so ausgeübt werden, „dass der Wald, seine Schutzgüter sowie seine ÖSL dadurch nicht erheblich beeinträchtigt werden“. In § 4 BWaldG-E-I wurden die Schutzgüter des Waldes und alle ÖSL der Wälder, inklusive der Biodiversität, gleichwertig als schützenswert benannt. Daneben sollten Biotopbäume sowie ein ausreichender Anteil stehenden und liegenden qualitativen Totholzes im Wald belassen werden (§ 18 Abs. 1 Nr. 2 BWaldG-E-I). Die Grundlagen zur Erhöhung der Biodiversität im Wald und Erfüllung der indikatorbasierten Zielstellungen gemäß dem NRL sollten mithin in das BWaldG integriert werden.

Gemäß dem zweiten und auch dritten Referentenentwurf wird die Art der Waldbewirtschaftung jedoch erneut nicht mehr konkretisiert. § 44 Abs. 4 BWaldG-E-II/III schreibt lediglich vor, einen angemessenen Anteil von Totholz und Biotopbäumen in Staatswäldern zu belassen – 48 % der Wälder in privater Hand<sup>23</sup> werden damit nicht erfasst. Das Erreichen der Zielstellungen des NRL wird damit wesentlich erschwert und ist – im Fall fehlender und über die Regelungen des BWaldG hinausgehender Vorgaben auf Landesebene – allein vom guten Willen der privaten Waldbesitzenden abhängig.

### **3. Erst- und Wiederaufforstungen**

Während das geltende BWaldG keine spezifischen Vorgaben zur Art der Erst- und Wiederaufforstung macht, sollten diese gemäß den §§ 13, 14 Abs. 1 BWaldG-E-I dazu beitragen, „klimaresiliente und naturnahe Wälder mit standortgerechten, überwiegend heimischen Baumarten“ zu begründen. Gemäß den §§ 10a, 11a BWaldG-E-II/III sollen in Bezug auf Erst- und Wiederaufforstungen nun „klimaresiliente Wälder mit überwiegend heimischen Forstpflanzen“ geschaffen werden, wobei „standortgerechte Forstpflanzen“ zu verwenden sind, d. h., das Kriterium der Naturnähe soll nicht mehr eingeführt werden. Offen bleibt in allen Entwürfen zudem, was „heimisch“ und „standortgerecht“ in Bezug auf die Baumarten konkret bedeuten soll und welche Kriterien zur Abgrenzung von nicht heimischen bzw. nicht standortgerechten Arten dienen sollen. All dies könnte über regionalspezifische Listen, die heimische bzw. standortgerechte Baumarten auf der Basis der neuesten

---

<sup>23</sup> BMEL, Der Wald in Deutschland. Ausgewählte Erkenntnisse der vierten Bundeswaldinventur, S. 11, <https://www.bmel.de/DE/themen/wald/wald-in-deutschland/bundeswaldinventur.html> (zuletzt aufgerufen am 29.10.2024).

wissenschaftlichen Erkenntnisse bestimmen, konkretisiert werden. Geschieht dies nicht, fällt die Entscheidung hierüber erneut in den Zuständigkeitsbereich der Länder – mit einem beliebig großen Ermessensspielraum.

#### **4. Waldbodenschutz, Rückegassen und Holzernte**

Im geltenden BWaldG fehlen konkrete Mindeststandards zum Schutz der Waldböden, obgleich diese für die Regulierung des Wasser- und Nährstoffhaushalts wesentlich sind und Wälder inklusive ihrer Böden zu den wichtigsten terrestrischen Kohlenstoffsenken zählen. Gemäß § 19 Abs. 3 BWaldG-E-I sollten die Waldbesitzenden deshalb verpflichtet werden, „Vorsorge gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen zu treffen“, bestands- und bodenschonende Techniken einzusetzen sowie Verdichtungen des Waldbodens möglichst zu vermeiden. Zusätzlich sah § 21 Abs. 2 BWaldG-E-I vor, dass Rückegassen auf nicht mehr als 10 % der bewirtschafteten Holzbodenfläche und folglich nur im Abstand von mindestens 40 m neu angelegt werden dürfen. Zudem sollten keine Wurzelstücke gerodet bzw. Stubben, Wurzelteller oder ganze Bäume entnommen werden (§ 19 Abs. 4 BWaldG-E-I).

In § 11b BWaldG-E-II/III wird nunmehr der Schutz des Bodens unter den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gestellt und der Verdichtungsschutz des Bodens, welcher von hoher Relevanz für die Erhaltung der Bodenbiodiversität, der Stoffflüsse und der Kohlenstoffspeicherung ist,<sup>24</sup> werden nicht mehr erwähnt. Auch konkrete Vorgaben zu Rückegassenabständen sowie Ernteanforderungen sind entfallen. Damit ist gemäß BWaldG-E-II/III weiterhin eine ökologisch nicht nachhaltige Holzernte möglich, die die umfassende Erhaltung der Bodenfunktionen und die hiervon abhängigen ÖSL der Wälder, insbesondere auch der Erhalt und Ausbau ihrer Kohlenstoffspeicherfunktion sowie ihrer Fähigkeit zur Wasserspeicherung, Nährstoffumsetzung und Klimaanpassung, gefährdet. Für einen effektiven Bodenschutz in Wäldern wären schonende Erntevorgaben beispielsweise zur selektiven Holzernte durch gruppenweise Nutzung oder Einzelbaumentnahme wünschenswert gewesen<sup>25</sup> oder auch eine Förderung von Rückepferden und Saatdrohnen, wie noch im Koalitionsvertrag vorgesehen.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Nazari u. a., Front. For. Glob. Change 2021, 4.

<sup>25</sup> Stubenrauch, NuR 2023, 817.

<sup>26</sup> SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021, S. 31.

## **5. Kahlschlagverbot**

Im Fall eines Kahlschlags ändern sich die mikroklimatischen Bedingungen auf der Kahlschlagfläche und in den angrenzenden Waldbeständen. Der dann ungeschützte Boden ist anfällig für Erosion und setzt aufgrund stärkerer Erwärmung und Austrocknung u. a. mehr Kohlenstoff und Nährstoffe in Folge gesteigerter biologischer Abbauprozesse frei.<sup>27</sup> § 15 BWaldG-E-I sah deshalb vor, Kahlschläge ab einer Fläche von 0,5 ha unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen und darüber hinaus deutschlandweit einheitlich auf 2 ha zu beschränken. Gemäß § 11a Abs. 2 BWaldG-E-II sollten Kahlschläge nur noch ab einer Fläche von 1 ha unter Genehmigungsvorbehalt gestellt werden. Eine zulässige Obergrenze wurde nicht mehr benannt. Nunmehr wurde § 11 Abs. 2 BWaldGE-III nochmals um eine Ausnahmeregelung ergänzt. Die Genehmigung für einen Kahlschlag von mehr als einem Hektar soll demgemäß als erteilt gelten, wenn die zuständige Behörde nicht innerhalb von drei Monaten auf die Anfrage reagiert. Dies bedeutet, dass nicht nur das Festlegen konkreter Maßstäbe zur Genehmigung von Kahlschlägen einzig in der Hand der Bundesländer und der zuständigen Länderbehörden liegt, sondern auch, dass behördliche Untätigkeit schlicht zu einer Genehmigung von Kahlschlägen jeglicher Größe führt, was einem Freifahrtsschein für Kahlschläge gleichkommen kann – denn letztlich liegt es im Ermessen des zuständigen Personals, welche Anliegen bei einer typischerweise hohen Arbeitsbelastung prioritär oder aber nachrangig behandelt werden. Von dem ursprünglich geplanten bundeseinheitlichen Verbot größerer Kahlschläge hat man sich mithin im dritten Referentenentwurf weitestmöglich entfernt.

## **6. Nutzung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln**

Das geltende BWaldG formuliert, ebenso wie der zweite und dritte Referentenentwurf, keine spezifischen Regelungen zur Düngung und Nutzung von Pflanzenschutzmitteln im Wald. Demgegenüber sollte das Auf- und Einbringen von Materialien und Substanzen auf den Waldboden gemäß § 20 BWaldG-E-I bundesweit eingeschränkt werden. So sah § 20 Abs. 1 BWaldG-E-I ein flächiges Düngeverbot für Waldflächen vor, um die Stabilität des Waldes nicht zu gefährden, das Grundwasser vor Nährstoffeinträgen zu schützen und das chemische

---

<sup>27</sup> Brüggemann/Butterbach-Bahl, Auswirkungen des Klimawandels auf biogeochemische Stoffkreisläufe, in: Brasseur/Jacob/Schuck-Zöller, Klimawandel in Deutschland. Entwicklung, Folgen, Risiken und Perspektiven. 2. Aufl. 2017, S. 173–181.

Bodenmilieu und -leben umfassend zu erhalten.<sup>28</sup> Auch die Bodenschutzkalkung zur Wiederherstellung der ursprünglichen Standortgüte sollte unter den Genehmigungsvorbehalt gestellt werden. Pflanzenschutzmittel sollten außerhalb von Naturschutzgebieten nur vorschriftsgemäß nach pflanzenschutzrechtlichen Vorgaben auf den Waldboden aufgebracht werden. All diese Maßnahmen hätten dazu beigetragen, langfristig natürliche Waldökosysteme zu generieren.

## **7. Schutz vor biotischen und abiotischen Schäden**

Verstärkt durch den Einfluss des Klimawandels hat auch die Gefahr abiotischer und biotischer Waldschädigungen in deutschen Wäldern zugenommen.<sup>29</sup> § 23 BWaldG-E-I sah deshalb eine Stärkung des vorbeugenden Waldschutzes vor. Entsprechende Maßnahmen sollten ergriffen und Waldbesitzende großer Waldflächen von mehr als 100 ha sollten zusätzlich verpflichtet werden, ein betriebliches Risiko- und Krisenmanagement zu entwickeln. Auf Flächen, die aus naturschutzfachlichen Gründen der natürlichen Entwicklung oder Sukzession überlassen werden, wurden biotische und abiotische Schädigungen hingegen als Teil der natürlichen Dynamik anerkannt.

Gemäß der aktuellen Referentenentwürfe sollen zum Schutz vor biotischen und abiotischen Schäden lediglich „geeignete Maßnahmen der Vorbeugung Vorrang haben“ (§ 11d BWaldG-E-II/III). Darüber hinausgehende Verpflichtungen für das Management großer Waldflächen bzw. Ausnahmen für der natürlichen Entwicklung überlassene Waldflächen entfallen.

## **8. Schutz des Wasserhaushalts**

Zum essenziellen Schutz des Wasserhaushalts sah § 22 BWaldG-E-I vor, die Wasserspeicher- und Haltekapazität zu erhalten und möglichst zu verbessern sowie durch die Minderung des Oberflächenabflusses den Bodenwasserspeicher aufzufüllen. Die flächenhafte Entwässerung des Waldes sollte untersagt werden, wenn ÖSL bzw. die Schutzwerte des Waldes erheblich beeinträchtigt werden und keine zwingenden Gründe der Trinkwasserversorgung entgegenstehen. Auch § 11c BWaldG-E-II/III greift den Schutz des Wasserhaushaltes entsprechend auf und untersagt z. B. eine Entwässerung des Waldes, falls ÖSL beeinträchtigt

---

<sup>28</sup> BMEL, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Bundeswaldgesetzes, S. 120.

<sup>29</sup> Teshome/Zharare/Naidoo, Front. Plant Sci. 2020, 11; BMEL, Der Wald in Deutschland. Ausgewählte Erkenntnisse der vierten Bundeswaldinventur, S. 34.

werden. Die Verbesserung des Wasserrückhalts im Wald soll nicht grundsätzlich, jedoch erfolgen, soweit dies erforderlich ist.

## **9. Förderprogramme**

§ 41 Abs. 6 BWaldG-E-II/III widmet sich der Fördermittelbereitstellung durch den Bund. Diese sollen insbesondere für den Klimaschutz, die Klimaanpassung und die Biodiversitätserhaltung im Wald gezahlt werden können. Die Biodiversitätserhaltung und -steigerung im Wald soll mithin einzig durch eine (zeitlich vermutlich begrenzte) Zahlung von Fördermitteln erreicht werden – welche zudem nicht in Anspruch genommen werden müssen. Es handelt sich vielmehr um ein freiwilliges Anreizinstrument, welches dem Ausmaß der Herausforderungen in diesem Zusammenhang vermutlich nur schwer gerecht werden kann. Unabhängig hiervon sollte ein System zur dauerhaften Honorierung weiterer ÖSL von Wäldern geschaffen werden, sodass die Holzernte nicht die einzige Einnahmequelle bleibt. Konkrete Weichenstellungen hierzu fehlen in allen Entwürfen zur Reform des BWaldG, können aber notfalls auch unabhängig von der Reform des BWaldG geschaffen werden.

## **III. Diskussion: bundeseinheitliche Mindestanforderungen an die gfP in der Waldbewirtschaftung – verfassungsgemäß und notwendig?**

Während der Ansatz, bundeseinheitliche Vorgaben zur gfP in der Waldbewirtschaftung zu etablieren, im ersten Referentenentwurf noch verfolgt wurde, wurde er im zweiten und dritten Änderungsentwurf wieder aufgegeben. Demnach sind bezüglich der Waldbewirtschaftung weiterhin die Ländergesetzgebungen mit einem ungleichen Anforderungsniveau, resultierend in einem unterschiedlichen Schutzniveau der Wälder einschlägig. Potenziell schädliche forstliche Eingriffe auf Kosten wertvoller ÖSL der Wälder lassen sich somit im Einzelfall nicht ausschließen, da eine bundeseinheitliche Absicherung ökologischer Mindeststandards an die gfP nicht mehr vorgesehen ist. Dies ist insbesondere auch mit Blick auf die Vorgaben des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatschG)<sup>30</sup> schädlich. Gemäß § 14 Abs. 2 BNatschG stellt die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung grundsätzlich keinen Eingriff in den Naturhaushalt dar, soweit sie den Anforderungen an die gfP entspricht. Diese Anforderungen werden bislang jedoch nicht ausreichend klar im

---

<sup>30</sup> Bundesnaturschutzgesetz vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 03.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225) geändert worden ist.

BWaldG definiert – und auch das nunmehr angestrebte Änderungsgesetz ändert dies nicht. Dies hat zur Konsequenz, dass sich selbst bei einer real vorliegenden Schädigung spezifischer ÖSL der Wälder, z. B. durch eine intensive bzw. bodenschädigende Holzentnahme oder Anpflanzung, auch gemäß BNatSchG keine rechtlichen Schritte zum Schutz der Wälder einleiten lassen. Denn auch in § 5 Abs. 3 BNatSchG wird für die forstliche Waldnutzung nur ein leitbildhaftes Ziel festgelegt, wonach naturnahe Wälder aufgebaut und ohne Kahlschläge nachhaltig bewirtschaftet werden sollen sowie ein „hinreichender Anteil standortheimischer Forstpflanzen“ eingehalten werden soll. Deutschlandweit einheitliches, vollziehbares Recht lässt sich hieraus jedoch nicht ableiten. Die Reform des BWaldG sollte deshalb dazu genutzt werden, diese Gesetzeslücke zu schließen und die Wälder gegen schädigende Eingriffe durch eine klare Benennung ökologischer Mindeststandards bei der Waldbewirtschaftung abzusichern. Hierzu müssten im BWaldG (1) die Mindestanforderungen an die gfp verbindlich, verständlich und widerspruchsfrei formuliert und inhaltlich so bestimmt werden, dass sie praktisch umsetzbar sind, (2) im Falle von Handlungsverpflichtungen konkrete, qualitativ oder quantitativ messbare Anforderungen benannt werden, (3) möglichst wenige und wenn, dann klar begrenzte behördliche Ermessensspielräume enthalten sein und (4) das Subsidiaritätsprinzip beachtet und gleichzeitig ausreichender Spielraum für Anpassungen angesichts der Unsicherheiten in der zukünftigen Waldentwicklung belassen werden.<sup>31</sup>

Dabei würden entsprechend konkrete Vorgaben zur gfp die grundrechtlich garantierten Rechte auf Eigentum und freie Berufsausübung nicht wie häufig kritisiert einschränken,<sup>32</sup> sondern diese würden dazu beitragen, die Resilienz der Wälder langfristig zu steigern und somit die wirtschaftliche Grundlage zu erhalten.<sup>33</sup> Durch entsprechende Vorgaben zur gfp würde folglich das Eigentum und die hiermit verbundene Berufsausübung langfristig bestmöglich geschützt und der Staat könnte seiner besonderen Erfüllungsverantwortung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen heutiger und zukünftiger Generationen gemäß Art. 20a Grundgesetz gerecht werden. Denn es besteht eine Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums, die angesichts der immensen Bedeutung der Wälder für die Menschheit vergleichsweise schwer wiegt. Wälder sind räumlich-situativ in den Naturhaushalt eingebettet und daher in besonderem Maße sozial- und in erweitertem

---

<sup>31</sup> *Stubenrauch*, NuR 2023, 813; *Möckel*, ZUR 2014, 14.

<sup>32</sup> *Roß*, a. a. O.

<sup>33</sup> *Pretzsch/Hilmers* u. a., European Journal of Forest Research 2021, 140 (127).

Sinn auch ökologiepflichtig, gleichbedeutend mit der Pflicht, die unterschiedlichen ÖSL der Wälder für das menschliche Wohlergehen zu schützen und langfristig zu erhalten.<sup>34</sup> Zudem schützt das Eigentumsgrundrecht auch nicht die rentabelste Nutzung des Eigentums, welche aufgrund mangelnder Zahlungen für andere ÖSL häufig noch immer die Holznutzung ist.<sup>35</sup> Gerade auch aus diesem Grund sollten jedoch zukünftig auch die vielen weiteren ÖSL der Wälder in Wert gesetzt werden. Ein Ansatz hierzu könnte aus der EU-Initiative zum „Carbon-Farming“<sup>36</sup> entstehen. Wie Kohlenstoffgutschriften und somit kohlenstoffbindende Maßnahmen in Wäldern konkret und rechtssicher gefördert werden können, zeigt eine aktuelle Studie des Europäischen Forstinstituts auf.<sup>37</sup> Die Möglichkeiten der Inwertsetzung von Biodiversitätsleistungen der Wälder oder aber ihrer Wasserhalte- und Speicherfunktion bedürfen demgegenüber jedoch noch einer genauen Erforschung. Keinesfalls sollte ein zu starker Fokus auf die Kohlenstoffbindung der Wälder erfolgen, ohne dabei Biodiversitätsaspekte ausreichend einzubeziehen. Auch diese Gefahr würde bei einer einseitigen Förderung von Kohlenstoffgutschriften ohne die ordnungsrechtliche Absicherung von Mindeststandards zum Erhalt und zur Mehrung von Biodiversität in Wäldern drohen. Eine konkrete und bundesweite Verankerung von Vorgaben zur gfP in der Waldbewirtschaftung würde deshalb einen erheblichen Mehrwert zum umfassenden Schutz der Wälder als einer nach wie vor unverzichtbaren Lebensgrundlage auch moderner Gesellschaften bedeuten.

#### **IV. Fazit**

Mit dem ersten Referentenentwurf zur Reform des bestehenden BWaldG wurde gleichzeitig der Grundstein für das erstmalige Festlegen von bundeseinheitlichen Vorgaben zur gfP in der Waldbewirtschaftung gelegt. Diese Vorgaben waren grundgesetzlich zulässige und zur Sicherung unserer Lebensgrundlagen wesentliche Inhalts- und Schrankenbestimmungen des

---

<sup>34</sup> Czybulka, Die Ökologiepflichtigkeit des Waldeigentums, in: Czybulka/Köck, Forstwirtschaft und Biodiversitätsschutz im Wald, Beiträge zum 14. Deutschen Naturschutzrechtstag, 175.

<sup>35</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.04.2010 – 1 BVR 2140/08, Rn. 19; BVerfG, Beschluss vom 22.11.1994 – 1 BvR 351/91 = BVerfGE 91, 294 (310); Beschluss vom 02.03.1990 – 1 BvL 7/91 = BVerfGE 100, 226 (242 f.); Möckel, NUR 2024, 443.

<sup>36</sup> Die Carbon-Farming Initiative der EU wurde 2021 als Teil der Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament und den Rat über nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe vom 15.12.2021 ins Leben gerufen.

<sup>37</sup> Vgl. Chiti u. a., Carbon farming in the European forestry sector, From Science to Policy 17, European Forest Institute, [https://efi.int/sites/default/files/files/publication-bank/2024/efi\\_fstp17\\_2024.pdf](https://efi.int/sites/default/files/files/publication-bank/2024/efi_fstp17_2024.pdf) (zuletzt aufgerufen am 29.10.2024).

Eigentumsrechts an Wäldern.<sup>38</sup> Das nun angestrebte Änderungsgesetz zum BWaldG läuft demgegenüber Gefahr, der besonderen Erfüllungsverantwortung des Staates gemäß Art. 20a GG nicht mehr gerecht werden zu können. Bundeseinheitliche Vorgaben zur gfP sollen nicht mehr etabliert werden, und insbesondere wird die Erhaltung der biologischen Vielfalt nicht mehr als zu schützende Ökosystemleistung gelistet, sodass der Erhalt dieser – nicht zuletzt auch bei einer absehbaren einseitigen Förderung von Kohlenstoffgutschriften aus Wäldern – nicht ausreichend berücksichtigt werden könnte. Dies widerspricht nicht zuletzt auch den rechtsverbindlichen Vorgaben der internationalen Biodiversitätskonvention und der europäischen Wiederherstellungsverordnung. Ob hingegen eine Fokussierung auf Fördermittel zum Klima- und vor allem zum umfassenden Biodiversitätsschutz der Wälder auf Bundesebene ausreicht, um die notwendige Wende in der Waldbewirtschaftung einzuleiten, ist fraglich. Die immensen Herausforderungen des Waldumbaus und des dauerhaften Walderhalts in Deutschland erscheinen demgegenüber zu groß. Der Appell zu einer – wie ursprünglich im Koalitionsvertrag vereinbarten – umfassenden Novelle des BWaldG bleibt deshalb unverändert bestehen.

---

<sup>38</sup> Czybulka, a. a. O., S. 175 ff., 195 f.; weiterhin BVerfG, Beschluss vom 15.07.1981 – 1 BvL 77/78.