

Zur verfassungsrechtlichen Bewertung des Entwurfes eines neuen Bundeswaldgesetzes

Rechtsgutachten der Dombert Rechtsanwälte Part mbB

vorgelegt von

Tobias Roß

Rechtsanwalt,
Partner

im Auftrag von



A.) Gutachtenanlass und Gang der Untersuchung

Die Bundesregierung beabsichtigt, das Bundeswaldgesetz zu novellieren. Das aktuelle Gesetz mit einer Gesamtzahl von 48 Paragrafen soll „modernisiert, ergänzt und neu geordnet“ werden (BWaldG-E, Gesetzesbegründung des Gesetzgebers, S. 58).

Hierzu wurde im Dezember 2023 ein Gesetzentwurf vorgelegt, der die Paragrafenanzahl und den Regelungsumfang im Vergleich zum in Kraft befindlichen Gesetz nahezu verdoppelt: Der BWaldG-E besitzt einen Umfang von 86 Paragrafen und enthält eine Vielzahl neuer bundesrechtlicher Vorgaben für die Wald- und Forstwirtschaft.

Ziel des Entwurfes ist es gemäß der Begründung „zentrale walddpolitische Herausforderungen, namentlich die Klima- und Biodiversitätskrise, aufzugreifen und angemessen zu adressieren“ (BWaldG-E, Gesetzesbegründung des Gesetzgebers, S. 58).

Vor dem Hintergrund der geplanten Neuregelung haben die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände e.V. – AGDW Die Waldeigentümer –, die Privatwaldbetriebe BLK sowie die Familienbetriebe Land und Forst e.V. **DOMBERT Rechtsanwälte** mit der Erstellung eines verfassungsrechtlichen Gutachtens zu dem vorliegenden Gesetzentwurf beauftragt.

Gegenstand des Gutachtens ist die Frage, ob der Gesetzentwurf in seiner vorliegenden Form „verfassungsfest“ ist oder ob er verfassungsrechtliche Vorgaben missachtet.

Das Gutachten folgt folgendem **Aufbau**: Vorangestellt werden die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung (sogleich unter B.). Es folgt eine Darstellung des verfassungsrechtlichen Rechtsrahmens (unter C. I.), der Grundlage für die anschließende konkrete Prüfung von einzelnen Komplexen des BWaldG-E ist (unter C. II.). Abschließend werden die wesentlichen Rechtsschutzmöglichkeiten gegen ein – unterstellt – in Kraft getretenes Gesetz dargestellt (C. III.).

B.) Wesentliche Ergebnisse

- **Der Gesetzentwurf begegnet durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken und ist sowohl inhaltlich als auch gesetzgebungstechnisch misslungen. Er bedarf einer grundlegenden Überarbeitung, um die verfassungsrechtlichen Vorgaben einzuhalten.**
- **Diverse Vorschriften des Gesetzentwurfes verstoßen vor dem Hintergrund des dem Entwurf zugrunde liegenden Paradigmenwechsels von der Nutzfunktion des Waldes hin zu einer nunmehr Vorrang genießenden Walderhaltung gegen das (Wald-)Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 GG sowie das Grundrecht auf Berufsfreiheit aus Art. 12 GG.**
- **Durch den mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Paradigmenwechsel wird die Sozialbindung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 2 GG verfassungswidrig zu Lasten des Schutzes des Waldeigentums überdehnt.**
- **Das Grundgesetz bietet für eine teilweise postulierte generelle „Ökologiepflichtigkeit“ des Eigentums in Gestalt eines „allgemeinen Ökologievorbehaltes“ keinen rechtlichen Anhalt. Ein solcher Ökologievorbehalt folgt insbesondere nicht aus Art. 20a GG. Auf ihn kann sich der Gesetzentwurf mit hin nicht stützen.**

- **Die dem Gesetzgeber zur Verfügung stehende tatsächliche Erkenntnisgrundlage ist zu „dünn“, um darauf derart weitgehende Eingriffe in das Waldeigentum sowie die Berufsausübungsfreiheit der Betroffenen zu rechtfertigen.**
- **Der Gesetzentwurf wird zu einer massiven Zunahme an Verwaltungs- und Bürokratieaufwand sowie zur Verfahrensverzögerung und Rechtsunsicherheit zu Lasten der Betroffenen und der Forstverwaltung führen. Er etabliert im Wege des Mikromanagements eine Vielzahl neuer bundesweiter Genehmigungsvorbehalte, die zugleich von einer Vielzahl unbestimmter – und in der Verwaltungspraxis unbestimmbarer – Rechtsbegriffe gekennzeichnet ist.**
- **Der Gesetzentwurf enthält diverse Regelungen, die in ihrer gegenwärtigen Form als unverhältnismäßige und damit verfassungswidrige Eingriffe in die Grundrechte der Waldeigentümer zu werten sind.**
- **Insbesondere die Regelungen zur Verwendung von „überwiegend heimischen Baumarten“ in mehreren Normen, zum Kahlschlag in § 15 BWaldG-Entwurf sowie zur Beschränkung des Einschlages auf Kalamitätsflächen in § 38 BWaldG-Entwurf sind in der aktuellen Form verfassungswidrig.**
- **Dasselbe gilt für § 8 Abs. 1 S. 2 BWaldG-Entwurf. Dieser ist als allgemeiner Bewirtschaftungsvorbehalt ausgestaltet, der in der Praxis „durch die Hintertür“ massive Auswirkungen für die Waldbewirtschaftung und die einzelnen Bewirtschaftungsmaßnahmen haben wird.**

- **Die Strafvorschriften in § 80 BWaldG-E sind offensichtlich verfassungswidrig. Sie verstoßen in eklatanter Weise gegen das Bestimmtheitsgebot und gegen das Übermaßverbot. Sie kriminalisieren in ihrer gegenwärtigen Form Verhaltensweisen, die unter keinem denkbaren Gesichtspunkt strafwürdig sind und einen „strafrechtlichen Dambruch“ darstellen würden. Dasselbe gilt für die Einziehungsvorschriften in § 82 BWaldG-E.**
- **Die im Gesetzentwurf enthaltenen Straftatbestände sind sowohl im bisherigen Bundesrecht als auch im Landesrecht ohne Vorbild. Weder das bisherige Bundeswaldgesetz noch die Landeswaldgesetze kennen Strafnormen als „Schärfstes Schwert des Staates“. Damit geht eine massive rechtliche Verschärfung für Waldbesitzende einher.**
- **Der Bundesgesetzgeber überschreitet mit dem vorliegenden Entwurf an mehreren Stellen des Gesetzes seine Kompetenzen. Die im Entwurf erfolgte Erklärung zentraler Regelungen zu „allgemeinen Grundsätzen“ des Naturschutzes dient dazu, die Regelungen der Abweichungsgesetzgebung zu entziehen und so kompetenzwidrig zu verhindern, dass die Länder anschließend abweichende Regelungen treffen können.**
- **Gesetzgebungstechnisch stellt der Gesetzentwurf einen massiven Rückschritt im Vergleich zur geltenden Rechtslage im Bundeswaldgesetz dar: Struktur und Sprache des Gesetzentwurfes offenbaren erhebliche handwerkliche Schwächen, die zu ganz erheblichem Vollzugsmehraufwand für Betroffene und Vollzugsbehörden auf Länderebene führen werden.**
- **Es bestehen mehrere verfassungsrechtlich vorgesehene Möglichkeiten, ein neues BWaldG, sollte es in Kraft treten, einer verfassungsrechtlichen Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht zu überantworten.**

C. Verfassungsrechtliche Würdigung

Im Einzelnen liegen den unter B.) dargestellten wesentlichen Ergebnissen die folgenden rechtliche Erwägungen zu Grunde.

Die Darstellung wird dabei zunächst den maßgeblichen (verfassungs-)rechtlichen Rechtsrahmen darstellen (unter C. I.) und ausgehend davon sodann eine entsprechende Bewertung von Vorschriften des BWaldG-E vornehmen (dazu unter C. II.).

I.

Zum verfassungsrechtlichen Rahmen für die Bewertung des neuen BWaldG

1. Den **verfassungsrechtlichen Rahmen sowie das Fundament** forstwirtschaftlicher Betätigung bilden die Wirtschaftsgrundrechte des Art. 12 GG in Bezug auf die **Freiheit der Berufsausübung** als auch Art. 14 GG in Bezug auf den Schutz des **Waldeigentums**.
- 1.1 Das Grundrecht aus Art. 12 GG enthält unter dem Oberbegriff der „**Berufsfreiheit**“ verschiedene Gewährleistungsinhalte, die nach der klassischen Aufteilung in die „Freiheit der Berufswahl“ und in die „Freiheit der Berufsausübung“ zu unterscheiden sind (vgl. *Scholz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 101. EL Mai 2023, Art. 12 Rn. 1).

Die Regelungen des Art. 12 GG schützen demnach in Form eines einheitlichen Grundrechts den Beruf, den Arbeitsplatz, die Ausbildungsstätte sowie die freie Wahl dieser Arbeitsstätten und insbesondere auch die Ausübung des Berufs (vgl. BVerfG, B. v. 26.02.1997 – 1 BvR 1864/94 –, BVerfGE 95, 193-219, Rn. 79; *Ruf-*

fert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 56. Edition, Stand: 15.08.2023, Art. 12 Rn. 18).

In der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass der Beruf des **Forstwirts** bzw. des Betriebes einer Forstwirtschaft dem Schutzbereich der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG unterfällt (vgl. BVerfG, B. v. 12.05.2009 – 2 BvR 743/01 –, BVerfGE 123, 132-148, Rn. 52). Dieser ist mithin eröffnet und die Regelungen des neuen Bundeswaldgesetzes sind, soweit sie die Berufsausübung der Forstwirte berühren, **an Art. 12 GG zu messen**.

- 1.2 Das Grundrecht auf Berufsfreiheit unterliegt der Möglichkeit staatlicher Eingriffe, die klassischerweise nach der sogenannten „Drei-Stufen-Lehre“ des Bundesverfassungsgerichts bewertet worden sind.

Je nach Eingriffsintensität ist dabei zwischen bloßen Berufsausübungsregelungen sowie subjektiven und objektiven Berufswahlregelungen zu unterscheiden (so ganz grundlegend und seitdem in st. Rspr. BVerfG, U. v. 11.06.1958 – 1 BvR 596/56 –, BVerfGE 7, 377-444, Rn. 75 ff. – „Apothekenurteil“). Allerdings ist in den letzten Jahren in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung eine vermehrte Einbettung dieser Dogmatik in die allgemeine Verhältnismäßigkeitsprüfung festzustellen. Die Bezüge der Stufenprüfung zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wurden zunehmend auch sprachlich deutlicher, wenn zum Beispiel explizit betont wurde, dass die „Stufentheorie“ das Ergebnis strikter Anwendung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit sei (vgl. im Einzelnen: Dürig/Herzog/Scholz/Remmert, 102. EL August 2023, GG Art. 12 Abs. 1 Rn. 163).

- 1.3 Die neuen Regelungen des Bundeswaldgesetzes müssen sich vor diesem Hintergrund, da sie sich als Berufsausübungsregelungen darstellen, an folgenden **verfassungsrechtlichen Vorgaben** messen lassen:

- a) Zunächst müssen die Normen **hinreichend bestimmt** sein. Das bedeutet, sie müssen „Umfang und Grenzen des Eingriffs deutlich erkennen“ lassen (BVerfGE 86, 28/40; 145, 20 Rn. 125).

Die Anforderungen an die Bestimmtheit sind umso größer, je intensiver in die Berufsfreiheit eingegriffen wird (BVerfGE 87, 287/317 f; 98, 49/60; 101, 312/323; BVerwGE 159, 288 Rn. 21). Zudem muss das Gesetz hinreichend klar sein; bei schweren Grundrechtseingriffen bestehen strenge Anforderungen an die Klarheit, Bestimmtheit und Vollständigkeit (BVerfGE 34, 293/302).

- b) Darüber hinaus muss jede Beeinträchtigung der Berufsfreiheit **verhältnismäßig sein** (so etwa: BVerfGE 94, 372/389 f; 102, 197/213; 103, 1/10; 106, 181/191 f).

Dies gilt auch für Eingriffe auf der Stufe der Berufsausübung (BVerfGE 101, 331/347; 117, 163/182; 121, 317/346).

- aa) Die Beeinträchtigung der Berufsfreiheit durch die gesetzlichen Vorgaben muss zunächst zur Erreichung des verfolgten Zwecks **geeignet** sein (BVerfGE 46, 120/145 f; 68, 193/218). Ein Mittel ist „geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann“ (BVerfGE 115, 276/308; 117, 163/188; 134, 204 Rn. 79). Das Gebot der Geeignetheit gilt auch für Berufsausübungsregelungen (BVerfGE 141, 82 Rn. 53).

- bb) Weiter muss die Beeinträchtigung **erforderlich** sein. Daran fehlt es, wenn „ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel“ vorhanden ist (BVerfGE 135, 90 Rn. 74; 80, 1/30; 117, 163/189).

Der Grundsatz der Erforderlichkeit ist regelmäßig verletzt, wenn der gesetzgeberische Zweck auch auf einer niedrigeren Stufe erreicht werden kann (Jarass/Pieroth/Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 12 Rn. 46).

- cc) Schließlich darf der Grundrechtseingriff nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehen, muss also **angemessen** sein (BVerfGE 126, 112/152 f; 148, 40 Rn. 48).

Eine Berufsausübungsregelung darf den Betroffenen nicht „übermäßig belasten“ (BVerfGE 83, 1/19; 81, 156/188 f; 85, 248/259), muss „angemessen“ sein (BVerfGE 101, 331/347; 121, 317/346). Notwendig sind hierfür „ausreichende Gründe des Gemeinwohls“ (BVerfGE 95, 172/183; 110, 141/157; 125, 260/360).

Das Bundesverfassungsgericht formuliert (BVerfGE 108, 150/160):

„Eingriffszweck und Eingriffsintensität müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen“

Bei einer **Gesamtabwägung** muss „die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt“ sein (BVerfGE 138, 261 Rn. 54; 141, 82 Rn. 53).

Wird in die Freiheit der Berufsausübung empfindlich eingegriffen, ist eine Rechtfertigung durch Interessen von entsprechend großem Gewicht erforderlich (BVerfGE 61, 291/311; 77, 84/106; 103, 1/10; 121, 317/355; so insgesamt: Jarass *in*: Jarass/Pieroth, 17. Aufl. 2022, GG Art. 12 Rn. 48).

1.4 Das **Waldeigentum** wird maßgeblich von **Art. 14 GG** geschützt. Dieser bestimmt auch den rechtlichen Rahmen, in welchem sich der Gesetzgeber bei Eingriffen in das Eigentum bewegen und den er **nicht überschreiten** darf.

a) Generell gilt:

Das Eigentumsgrundrecht des Art. 14 GG schützt nach einer gängigen Faustformel das **„Erworbene“**. Das Grundgesetz ermöglicht durch die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG die **freie wirtschaftliche Betätigung** des Grundrechtsträgers und damit nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die eigenverantwortliche Teilhabe des Einzelnen an Aufbau und Gestaltung der Wirtschaftsordnung (vgl. BVerfG, U. v. 01.03.1979 – 1 BvR 532/77 –, BVerfGE 50, 290-381, Rn. 13; *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 101. EL Mai 2023, Art. 14 Rn. 111).

Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG kann so als eine besondere Gewährleistungsform der Privatautonomie auf vermögensrechtlichem und wirtschaftlichem Gebiet verstanden werden (vgl. *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 101. EL Mai 2023, Art. 14 Rn. 111).

b) Das Bundesverfassungsgericht sowie mehrere Instanzgerichte haben in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass das **Waldeigentum** sowie die entsprechenden damit einhergehenden Verfügungsbefugnisse von dem Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG geschützt sind.

So heißt es in dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 27.09.2022 – 1 BvR 2661/21 – („*Thüringer Landeswaldgesetz*“) wörtlich:

„Das Waldeigentum der Beschwerdeführenden und dessen Nutzung sind durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt. Der Eigentumsgarantie kommt im Gefüge

der Grundrechte insbesondere die Aufgabe zu, einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern.

Das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentum ist durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis der Eigentümerin oder des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet. Es soll als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen sein ...

Unter den Schutz der Eigentumsgarantie fallen grundsätzlich alle vermögenswerten Rechte, die Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass sie die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zum privaten Nutzen ausüben dürfen. Vom Schutz des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG umfasst es das zivilrechtliche Sacheigentum, dessen Besitz und die Möglichkeit es zu nutzen...

Verfassungsrechtlichen Schutz genießen auch das Eigentum Privater an Waldgrundstücken und dessen Nutzung.“

Diese verfassungsgerichtliche Rechtsprechung findet ihre Entsprechung auch in der Judikatur weiterer Gerichte.

So hat etwa das Thüringer Oberlandesgericht mit B. v. 21.08.2007 – 9 W 258/07 – zitiert nach Juris, Rn. 30 – entschieden, dass der Waldeigentumsbestand der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG unterfällt (ebenso: Thüringer Verfassungsgerichtshof, B. v. 07.09.2010 – 27/07). Dies ist also ein verfassungsrechtlich gesicherter Befund.

- 1.5 In das Waldeigentum der Waldeigentümer darf nicht „nach Gutdünken“ durch den Gesetzgeber eingegriffen werden. Die Verfassung insgesamt und insbesondere Art. 14 GG ziehen den Eingriffsbefugnissen des Gesetzgebers Grenzen:
 - a) Es gelten hier ebenso die oben schon zu Art. 12 GG – Berufsfreiheit – benannten Anforderungen, hier insbesondere an die ausreichende **Bestimmtheit** der Eingriffsnormen.

- b) Darüber hinaus haben auch Eingriffe in Gestalt von Inhalts- und Schrankenbestimmungen per Gesetz den **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Dies ist in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung allgemein anerkannt** (zu Art. 14 GG: BVerfG, B. v. 14. Juli 1981 - 1 BvL 24/78 - BVerfGE 58, 137 [144f.]; B. v. 12. März 1986 - 1 BvL 81/79 - BVerfGE 72, 66 [76]; B. v. 26. April 1995 - 1 BvL 19/94, 1 BvR 1454/94 - BVerfGE 92, 262 [273]); zur entsprechenden Norm der Thüringer Landesverfassung: Thüringer Verfassungsgerichtshof, B. v. 7. September 2010 - 27/07 -, Rn. 61, juris).

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat in seiner oben schon zitierten Entscheidung (B. v. 07.09.2010 - 27/07 - juris, Rn. 62) die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Anforderungen an Eingriffe in das Eigentumsgrundrecht durch Gesetz wie folgt zutreffend zusammengefasst:

„Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit fordert, dass eine Maßnahme zur Erreichung des angestrebten Zweckes geeignet und erforderlich sein muss.

Sie ist grundsätzlich geeignet, wenn der gewünschte Erfolg mit ihrer Hilfe gefördert werden kann, und erforderlich, wenn der Gesetzgeber kein gleich wirksames, aber das betreffende Grundrecht nicht oder doch weniger fühlbar einschränkendes Mittel hätte wählen können.

Ferner darf der mit der Maßnahme verbundene Eingriff nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache stehen (zu Art. 14 GG: BVerfG, Urteil vom 8. Oktober 1985 - 1 BvL 17/83, 1 BvL 19/83 - BVerfGE 70, 278 [286]; Beschluss vom 26. April 1995 - 1 BvL 19/94, 1 BvR 1454/94 - BVerfGE 92, 262 [273], nach juris Rdnrn. 52 ff.).

Bei Eingriffen in das Eigentumsrecht muss die Maßnahme angemessen in einer Weise sein, dass die Interessen des Eigentümers mit den Belangen des Gemeinwohls, in dessen Interesse das Eigentumsrecht eingeschränkt werden soll, in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen sind (zum inhaltsgleichen Art. 14 GG: BVerfG, Beschluss vom 2. März 1999 - 1 BvL 7/91 - BVerfGE 100, 226 [240]; Beschluss vom 8. April 1998 - 1 BvR 1680/93, 1 BvR 183/94, 1 BvR 1580/94 - BVerfGE 98, 17 [37]).

Das Wohl der Allgemeinheit ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentum aufzuerlegenden Beschränkungen. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weitergehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient (zum inhaltsgleichen Art. 14 GG: BVerfG, Beschluss vom 23. September 1992 - 1 BvL 15/85, 1 BvL 36/87 - BVerfGE 87, 114, nach juris Rdnr. 93).“

- c) Zwar bestimmt Art. 14 Abs. 2 GG die **Sozialbindung** des Eigentums. Daraus ergibt sich aber gerade kein Vorrang von Allgemeininteressen vor Privateigentumsinteressen, sondern der Gesetzgeber ist gleichwohl weiterhin verpflichtet, das Privateigentum zu gewährleisten und unverhältnismäßige Eingriffe zu unterlassen. **Insofern begrenzt die Gewährleistung des Eigentumsgrundrechts die Sozialbindung des Eigentums.**
- aa) Art. 14 Abs. 2 GG bestimmt, dass der Gebrauch des Eigentums zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll. Dies ist aber gerade **keine eigenständige Schranke für das Privateigentum**, sondern lediglich Ausdruck einer einheitlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung, wie sie oben beschrieben wurde (BeckOK GG/Axer, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 14 Rn. 14).
- bb) Das Bundesverfassungsgericht sieht die grundsätzliche Sozialpflichtigkeit des Privateigentums zugleich als Grund und Grenze der Beschränkung des Privateigentums an (BVerfGE 79, 174, 198):

„Das Wohl der Allgemeinheit ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentum aufzuerlegenden Beschränkungen.“

Das bedeutet: Der Gesetzgeber darf die Sozialpflichtigkeit nicht zulasten des Privateigentums überdehnen. Sonst verstößt er gegen Art. 14 GG.

- cc) Das konkret zulässige Ausmaß der Sozialbindung wird ausgehend von der jeweiligen Eigentumsposition bestimmt.

Die Eigentumsfreiheit verfolgt das Ziel, dem Einzelnen einen **Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich** zu sichern und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen (BVerfGE 102, 1, 15). Sie reiht sich damit in eine Reihe **verfassungsrechtlicher Freiheitsgarantien** ein.

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist daher anerkannt, dass das Schutzniveau besonders hoch anzusetzen ist, wenn die Vermögensposition der Verwirklichung der Freiheit des Einzelnen dient (BVerfGE 14, 288, 293; 42, 64, 77; 42, 263, 293; 50, 290, 340).

dd) Anders gesagt:

Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in Bezug auf Inhalt und Grenzen des geschützten Privateigentums reicht nur so weit, wie es für die Verwirklichung des Allgemeinwohls unverzichtbar ist.

Gesetzliche Vorschriften, die der (behaupteten) Erreichung von Gemeinwohlzielen dienen, stehen verfassungsrechtlich nicht über jenen der Privatnützigkeit des Eigentums. Vielmehr muss im Einzelfall zwischen dem (behaupteten) Gemeinwohlziel und der Privatnützigkeit des Eigentums ein angemessener Ausgleich hergestellt werden.

Eine weitgehende Aushöhlung der Eigentümergrundrechte unter dem Mantel der „Sozialbindung“, so dass vom Eigentum nur noch eine **„leere Hülle“** bleibt, ist verfassungsrechtlich nicht zulässig.

d) Das Grundgesetz bietet auch für eine teilweise in der Rechtswissenschaft (vgl. S. 15 Zeile 1) postulierte generelle **„Ökologiepflichtigkeit“** des Eigentums in Gestalt eines „allgemeinen Ökologievorbehaltes“ **keinen rechtlichen Anhalt**. Ein solcher Ökologievorbehalt folgt insbesondere nicht aus Art. 20a GG.

- aa) Teilweise wird in der Rechtswissenschaft diskutiert, ob mit Blick auf Art. 20a GG davon ausgegangen werden könne, dass das Eigentum nicht nur einer generellen Sozialbindung unterliege, sondern auch einer entsprechenden „Ökologiepflicht“ oder „Ökologiebindung“ (dazu etwa: Czybulka, EurUP 2021, 2ff.; ders. in: NuR 2020, 73).
- bb) Eine solche „Ökologiebindung“ oder „Ökologiepflichtigkeit“ des Eigentums lässt sich jedoch **aus dem geltenden Verfassungsrecht nicht herleiten**. Sie hat keine normative Grundlage in der Verfassung, widerspricht prägenden Prinzipien der Grundrechtsdogmatik und findet schließlich auch in der klaren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 20a GG keine Stütze.
- cc) Anders, als die Sozialbindung des Eigentums, die ihre normative Verankerung im Eigentumsartikel 14 des Grundgesetzes selbst besitzt, gilt dies für die postulierte „Ökologiepflichtigkeit“ nicht. Für diese findet sich keine explizite rechtliche Verankerung in der Verfassung.
- dd) Eine solche ergibt sich auch nicht aus Art. 20a GG.

Art. 20a GG erhebt den Schutz der **natürlichen Lebensgrundlagen** sowie den Tierschutz in den Rang eines objektiv-rechtlichen Verfassungsprinzips (BT- Drs. 12/6633, S.6) und verpflichtet den Staat dadurch zu Umwelt-, Klima- und Tierschutz.

In der verfassungsgerichtlichen Literatur ist anerkannt, dass die

„Verpflichtung des Art. 20a ihrerseits durch die Grundrechte beschränkt [wird]. Im Bereich des Umweltschutzes sind etwa die Berufsfreiheit und der Eigentumsschutz bedeutsam.“

(Jarass/Pieroth/Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 20a Rn. 17)

Auch an anderer Stelle heißt es, dass „auch für die Rechtsanwendung durch Exekutive und Judikative aus Art. 20a zwar ein Berücksichtigungsgebot [folgt], nicht aber ein unbedingter Vorrang umwelt- und tierschutzrechtlicher Belange“ (BeckOK GG/Rux, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 20a Rn. 44).

Das bedeutet: Es existiert gerade keine verfassungsrechtlich begründete Ökologiepflichtigkeit in dem Sinne, dass Grundrechte stets unter einem – wie auch immer gearteten – „Ökologievorbehalt“ stünden.

Vielmehr ist es umgekehrt: Art. 20a GG ist – anders als das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 GG – **kein Grundrecht, sondern alleine eine objektive Staatszielbestimmung**. Staatsziele haben unstreitig einen objektiv-rechtlichen Charakter und vermitteln daher – anders als Grundrechte – keine subjektiven Rechte Einzelner (Dürig/Herzog/Scholz/Calliess, 102. EL August 2023, GG Art. 20a Rn. 30).

Mithin kann auch ein Grundrecht wie das Eigentumsgrundrecht schon aus verfassungstheoretischen Gründen nicht unter dem allgemeinen Vorbehalt einer Staatszielbestimmung stehen.

- ee) Das Vorstehende wird schließlich auch durch die **aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 20a GG in seinem „Klimaschutz-Beschluss“** bestätigt. Auch dort widerspricht das Gericht deutlich der These, die Grundrechte stünden unter einem allgemeinen Ökologievorbehalt.

So heißt es in dem Klimaschutz-Beschluss des BVerfG vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 – juris, Rn. 198) wörtlich:

„Art. 20a GG genießt indessen keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen (vgl. BTDrucks

12/6633, S. 6 f.; BVerfGE 127, 293 <328> zum Tierschutz; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 46; Murswiek, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 55; Huster/Rux, in: BeckOK, GG, 45. Ed. 15.11.2020, Art. 20a Rn. 44; Kloepfer, in: Bonner Kommentar zum GG, April 2020, Art. 20a Rn. 60 ff.; Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, 92. EL August 2020, Art. 20a Rn. 41 ff.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20a Rn. 14; Epiney, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 47 ff.)

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 198)

Damit folgt das Bundesverfassungsgericht dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers zu Art. 20a GG (BT-Drs.: 12/6633, S. 6):

„Die Einordnung der Staatszielbestimmung in die „verfassungsmäßige Ordnung“ (wobei insoweit der Begriffsinhalt der Fundamentalnorm des Artikels 20 Abs. 3 des Grundgesetzes zugrunde gelegt wird) bedeutet, daß der Umweltschutz im Gesamtzusammenhang mit den anderen Verfassungsprinzipien und Staatszielen zu sehen ist. Der Umweltschutz ist im Konfliktfall in verhältnismäßigen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen“

Dies bedeutet, dass die Auffassung, der Gesetzgeber habe generell die Belange des Art. 20a GG gegenüber den Eigentümerbelangen höher zu gewichten, offensichtlich nicht zutrifft, sondern dass stets im Einzelfall ein gerechter Ausgleich unter besonderer Berücksichtigung des Gewichts des Eigentumsgrundrechts zu finden ist.

Die Grenzen im Rahmen der grundrechtlichen Schrankenprüfung werden durch Art. 20a GG also nicht im Sinne einer Ökologiepflichtigkeit verschoben. Es gilt weiter die hergebrachte Schrankendogmatik.

1.6 Hinsichtlich der Eingriffsintensität ist bei Eingriffen in das Waldeigentum zudem vorrangig zu berücksichtigen, dass sich verschiedene **Eingriffe regelmäßig überlagern** und damit sowohl in ihrer jeweiligen Einzelwirkung als auch hinsichtlich ihrer **kumulativen Wirkung** zu bewerten sind.

a) Es darf verfassungsrechtlich nicht jeder einzelne Eingriff (etwa durch einzelne gesetzliche Neuregelungen) nur für sich selbst bewertet werden. Vielmehr müssen die Eingriffe – gerade bei einer vollständigen gesetzlichen Neuregelung mit einer Vielzahl an neuen und vertieften Eingriffen – in ihrer **kumulativen Wirkung** erfasst und verfassungsrechtlich bewertet werden.

Art. 14 Abs. 1 GG verbietet eine Situation, in der verschiedene, gebündelte, Eingriffe in das Eigentumsgrundrecht eine **erdrosselnde Wirkung auf die Privatnützigkeit des Waldeigentums haben**.

b) Dementsprechend ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur gerade mit Blick auf das **Waldeigentum** diese kumulative Betrachtung anerkannt.

So heißt es etwa bei *Kreuter-Kirchhof* (NVwZ 2019, 1791, 1796):

„Kumulativ wirkende Grundrechtseingriffe müssen in ihrer Gesamtwirkung verhältnismäßig sein.

Dabei ist in einem ersten Schritt zu fragen, ob der einzelne Eingriff bereits die Grenze zumutbarer Belastung für den Eigentümer überschreitet. Ist ein einzelner Eingriff verfassungswidrig, hat der Eigentümer diese nicht zu dulden unabhängig davon, ob weitere Eingriffe hinzutreten.

Gleichzeitig untersagt das Verhältnismäßigkeitsprinzip eine unzulässige Gesamtbelastungswirkung kumulativer Grundrechtseingriffe, die einzeln die Grenze zulässiger Belastung des Eigentümers wahren. ...

Deswegen hat der grundrechtsberechtigte Waldeigentümer einen Anspruch darauf, dass jeder Eingriff in sein Waldeigentum als eine für die Zwecke des Eingriffs, wie z.B. des Naturschutzes geeignete, erforderliche und zumutbare Maßnahme gerechtfertigt wird. Sodann ist zu beurteilen, ob die Eingriffe in

ihrer kumulativen Gesamtbelastungswirkung die Grenze des zumutbaren überschreiten.

Erweisen sich mehrere kumulativ wirkende Eingriffe in ihrer Gesamtwirkung als unverhältnismäßig, wird das Grundrecht des betroffenen Grundrechtsberechtigten verletzt ...

Der Gesetzgeber hat die Aufgabe, unzulässige Belastungskumulationen zu vermeiden.“

Dieser Aufgabe muss der Gesetzgeber auch mit einem Entwurf des Bundeswaldgesetzes gerecht werden.

2. Aus dem Vorstehenden hat die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte durch **Rechtsanwendungspraxis** in Bezug auf die konkrete forstwirtschaftliche Betätigung Anforderungen und Rahmenbedingungen an staatliche Eingriffe in Betätigung im und Eigentum am Wald definiert:
 - 2.1 Bereits 1997 hat das OVG Koblenz zum Bundeswaldgesetz festgehalten, dass die durch Art. 14 GG geschützte, wirtschaftliche Nutzungsfunktion des Waldes grundsätzlich geeignet ist, einen Vorrang waldbaulicher Interessen zu begründen (vgl. OVG Koblenz, U. v. 13.08.1997 – 8 A 10391/96 –, Rn. 25, juris).
 - 2.2 In Bezug auf den Schutzbereich des Art. 12 GG hat das OVG Lüneburg in einer Entscheidung festgestellt, dass ein vollständiges Verbot forstwirtschaftlicher Tätigkeiten auch in einem Naturschutzgebiet nur unter ganz engen Voraussetzungen möglich ist (vgl. OVG Lüneburg, U. v. 19.10.2021 – 4 KN 174/17 –, Rn. 36, 94, juris). Ebenfalls das OVG Lüneburg hat in einer weiteren Entscheidung explizit darauf hingewiesen, dass sich eine Wiederaufforstungsanordnung an den Grenzen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wie auch an Art. 14 GG messen lassen muss (vgl. OVG Lüneburg, B. v. 04.09.2018 – 10 LA 45/18 –, Rn. 15, juris).

- 2.3 Eine Sichtung der einschlägigen Rechtsprechungspraxis ergibt mithin, dass auch die Instanzgerichte die relevanten Normen an den vorbenannten Grundrechten messen.

Umso wichtiger ist es für ein verfassungsgemäßes Gesetz, dass auch der Gesetzgeber sich der verfassungsrechtlichen Grenzen seines Tätigwerdens bewusst ist und lediglich Normen in das BWaldG aufnimmt, die keine Grundrechte der Waldeigentümer und Forstwirtschaft verletzen.

II.

Zur Anwendung auf die geplante Neufassung des BWaldG

Gemessen an den unter I.) definierten verfassungsrechtlichen Maßstäben begegnet eine relevante Zahl der im aktuellen Gesetzentwurf der Bundesregierung für eine Novellierung des BWaldG vorgesehenen Vorschriften **durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken**.

Der gesamte Gesetzentwurf ist durchzogen und geprägt von einem grundlegenden und mit tiefen Eingriffen in das Eigentumsgrundrecht sowie das Grundrecht auf Berufsfreiheit verbundenen **Paradigmenwechsel** weg von der Nutzfunktion des Waldes hin zum umfassenden Walderhalt aus Gründen der „Klima- und Biodiversitätskrise“ (BWaldG-E, Gesetzesbegründung, S. 60).

Im Folgenden werden einige besonders relevante Neuregelungen des Gesetzentwurfes einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen:

1. Die im Gesetzentwurf enthaltenen **Straftatbestände** (§ 80 BWaldG-E) samt der damit in Verbindung stehenden Einziehungsvorschriften (§ 82 BWaldG-E) **sind offensichtlich verfassungswidrig.**

Sie verstoßen in eklatanter Weise sowohl gegen das Bestimmtheitsgebot als auch gegen das Übermaßverbot.

Sie kriminalisieren in ihrer gegenwärtigen unbestimmten Form Verhaltensweisen, die **unter keinem denkbaren Gesichtspunkt strafwürdig sind und einen „strafrechtlichen Dambruch“ ungekannten Ausmaßes darstellen würden.**

- 1.1 Zunächst ist schon einführend festzuhalten, dass die Aufnahme der Strafnormen in das BWaldG ein **Novum** darstellt.

Bis dato war im Bundeswaldgesetz kein Straftatbestand enthalten – damit einher geht mithin eine **Kriminalisierung bis dato nicht für strafwürdig erachteten Verhaltens.**

- 1.2 Das Urteil der Strafwürdigkeit bestimmter Verhaltensweisen bedeutet eine erhebliche Stigmatisierung als maximales Pönalisierungsinstrument einer Gesellschaft.

Deshalb stellt die Verfassung **erhebliche rechtliche Anforderungen** an die Schaffung neuer Strafnormen:

- a) Das Bundesverfassungsgericht hat zunächst betont, dass Strafrecht immer nur die **„Ultima Ratio des Rechtsgüterschutzes“** sein kann – es muss also der Bestrafung **wirklich strafwürdiger Verhaltensweisen** vorbehalten bleiben.

Entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht wörtlich ausgeführt (B. v. 26.02.2008 – 2 BvR 392/07 – juris, Rn. 35):

„Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet - bei Androhung von Freiheitsstrafe auch im Hinblick auf die Gewährleistung der Freiheit der Person durch Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG (vgl. BVerfGE 90, 145 <172>) -, dass eine Strafnorm dem Schutz anderer oder der Allgemeinheit dient (vgl. BVerfGE 90, 145 <172, 184>; s. auch BVerfGE 27, 18 <29 f.>; 39, 1 <46>; 88, 203 <257>).

Das Strafrecht wird als "ultima ratio" des Rechtsgüterschutzes eingesetzt, wenn ein bestimmtes Verhalten über sein Verbotensein hinaus in besonderer Weise sozialschädlich und für das geordnete Zusammenleben der Menschen unerträglich, seine Verhinderung daher besonders dringlich ist.

Wegen des in der Androhung, Verhängung und Vollziehung von Strafe zum Ausdruck kommenden sozialetischen Unwerturteils kommt dem Übermaßverbot als Maßstab für die Überprüfung einer Strafnorm besondere Bedeutung zu (vgl. BVerfGE 90, 145 <172>; 92, 277 <326>; 96, 10 <25>).“

Dies sind hohe Hürden. Damit ein Verhalten strafwürdig ist, muss es

„in besonderer Weise sozialschädlich“

und für das

„geordnete Zusammenleben der Menschen unerträglich“

sein.

Dementsprechend sieht das in Kraft befindliche BWaldG keine Straftatbestände vor.

- b) Darüber hinaus stellt das Bundesverfassungsgericht hohe Anforderungen an die **hinreichende Bestimmtheit** von Strafnormen.

Die Rechtsanwender sollen wissen, was verboten ist und was erlaubt. Das gilt für Straftatbestände besonders strikt. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu folgende Anforderungen aufgestellt (BVerfG, B. v. 11.03.2020 – 2 BvL 5/17 –, BVerfGE 153, 310-358, Rn. 74):

„In seiner Funktion als Bestimmtheitsgebot enthält Art. 103 Abs. 2 GG dementsprechend die Verpflichtung, wesentliche Fragen der Strafwürdigkeit oder Straffreiheit im demokratisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess zu klären und die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret zu umschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich der Straftatbestände zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen (stRspr seit BVerfGE 25, 269 <285>).

Das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG verlangt daher, den Wortlaut von Strafnormen so zu fassen, dass der Normadressat im Regelfall bereits anhand des Wortlauts der gesetzlichen Vorschrift voraussehen kann, ob ein Verhalten strafbar ist oder nicht (vgl. BVerfGE 126, 170 <195> m.w.N.).“

- 1.3 Gemessen daran sind die vom Gesetzgeber in § 80 BWaldG-E vorgesehenen Straftatbestände verfassungswidrig:
- a) Gemäß § 80 S. 1 Nr. 1 BWaldG-E macht sich strafbar und wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft, wer „entgegen § 15 Abs. 1 S. 1 BWaldG Wald kahl schlägt“. § 15 Abs. 1 S. 1 BWaldG-E regelt aber nur: „Es ist verboten, Wald kahl zu schlagen“.
- aa) Die Norm ist schon deshalb zu **unbestimmt**, weil die Bedingungen der Strafbarkeit nicht ansatzweise hinreichend deutlich werden.

Es bleibt insbesondere offen, ob sich jeder strafbar macht, der ohne notwendige Genehmigung Wald kahl schlägt, obwohl die Genehmigung eigentlich erteilt werden könnte (sog. „formelle Illegalität“ des Kahlschlags) – dann wäre der die Strafbarkeit begründende Vorwurf alleine, dass die notwendige Genehmigung nicht eingeholt wurde, also das vorherige Verwaltungsverfahren nicht geführt wurde – oder ob sich „nur“ strafbar macht, wer Wald kahl schlägt, obwohl er dafür die notwendige Genehmigung nicht bekommen hätte, auch wenn sie vorab beantragt worden wäre (sog. „materielle Illegalität“).

Dies sind zwei völlig unterschiedliche Fallgestaltungen, der Gesetzgeber stellt aber nicht klar, für welchen Fall eine Strafbarkeit vorliegen soll. Die vorstehenden Bedenken werden noch dadurch verschärft, dass die Strafnorm die in § 15 BWaldG-E vorgesehene Systematik komplett einebnet und damit insgesamt unbestimmt bleibt – und auch für die Betroffenen schlicht nicht erkennbar ist – wann sie sich künftig strafbar machen werden.

- bb) Die Norm verstößt darüber hinaus auch gegen das **Übermaßverbot**. Sie stellt ein Verhalten unter Strafe, dass in anderen vergleichbaren, Rechtsbereichen (aus guten und überzeugenden Gründen) nicht mit Strafe bedroht ist:

So gilt etwa im Bau-, Denkmalschutz- oder Wasserrecht, dass Handlungen, die sich gegen zentrale Schutzgüter des jeweiligen Gesetzes richten und vorgenommen werden, obwohl sie eigentlich nicht genehmigungsfähig wären, nicht als Straftatbestand aufgeführt werden:

So gilt etwa nach § 103 WHG, dass lediglich ordnungswidrig handelt, wer – z.B. – ohne notwendige Planfeststellung ein Gewässer ausbaut oder Gewässer ohne die notwendige Erlaubnis benutzt. Dasselbe gilt für das Denkmalschutzrecht, wo regelmäßig selbst der (nicht genehmigungsfähige) Abriss eines Denkmals eine Ordnungswidrigkeit, aber keine Straftat ist. Auch das BBodSchG kennt zu Recht nur Ordnungswidrigkeitentatbestände.

Warum ausgerechnet das Kahlschlagverbot – das sogar maßgeblich vergleichbaren Rechtsgütern dient – nun mit einer erheblichen Strafandrohung versehen werden soll, ist nicht ersichtlich und auch erkennbar unverhältnismäßig.

- b) Gemäß § 80 Nr. 2 BWaldG-E gilt, dass sich **strafbar** macht, wer „entgegen § 20 Absatz 3 Satz 1 Materialien oder Substanzen auf den Waldboden aufbringt oder in diesen einbringt“. Gemäß § 20 Abs. 3 BWaldG-E ist es verboten, „Materialien oder Substanzen, die schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefährdungen für Umwelt und Natur verursachen können“, auf den Waldboden aufzubringen oder in diesen einzubringen.

Es ist demnach ferner verboten – und strafbar – „Materialien oder Substanzen, die schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefährdungen für Umwelt und Natur verursachen können“, für den Bau von Waldwegen, Holzlagerplätzen oder „anderen Erdbauwerken“ im Wald zu verwenden.

- aa) Auch diese Norm ist von einer **Weite und Unbestimmtheit**, die mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht zu vereinbaren ist:

Sie stellt das Aufbringen von Materialien auf den Waldboden unter Strafe, die „sonstige Gefährdungen für Umwelt und Natur verursachen“ können. Die Konturen und Grenzen der Strafbarkeit sind für den Adressaten nicht zu erkennen. Wann eine Substanz „Gefährdungen für Umwelt und Natur“ verursachen kann, ist nicht ansatzweise klar definiert oder definierbar.

Die Begriffe „Umwelt und Natur“ sind derart weit und konturenlos, dass ein ausufernder Straftatbestand droht, der auf eine Vielzahl von Handlungen „passt“ und sie der Gefahr der Strafverfolgung aussetzt.

bb) Auch hier verliert der Gesetzgeber das **Übermaßverbot** völlig aus dem Blick:

Der Begriff der „Gefährdung für Umwelt und Natur“ ist sowohl hinsichtlich seines Schutzzweckes („Umwelt und Natur“) als auch hinsichtlich des bestraften Verhaltens („Gefährdung verursachen“) konturenlos:

Er fordert nur eine bloße Gefährdung – setzt die Strafbarkeit also denkbar früh an – noch nicht einmal ein Entstehen einer **konkreten** Gefahr wird gefordert. Das heißt: Bestraft wird nicht nur, wer einen Schaden verursacht oder eine konkrete Gefahr schafft, sondern auch jeder, der überhaupt nur *irgendeine* Gefahr schafft.

Einmal ganz davon abgesehen, dass eine solche Norm in der Strafverfolgungspraxis **unpraktikabel und nicht vollziehbar** ist, ist sie schon dem Grunde nach verfehlt.

Dies gilt umso mehr, als der Gesetzgeber hier **unvereinbare Wertungswidersprüche mit dem Bodenschutzrecht** schafft: Bestraft wird, wer die Gefahr für schädliche Bodenveränderungen schafft. Im Bodenschutzgesetz selbst – das gerade auf den Schutz des Bodens abzielt – ist jedoch richtigerweise kein Straftatbestand enthalten. Dort werden schädliche Bodenveränderungen also gar nicht bestraft.

c) Dasselbe gilt schließlich in noch gesteigertem Maße für § 80 Nr. 4 BWaldG-E.

Demnach wird ebenso bestraft, wer entgegen § 31 S. 2 BWaldG-E „eine Gefahr schafft“. Gemäß § 31 S. 2 BWaldG-E ist es verboten, im Wald eine Gefahr zu schaffen u.a. „... für den Wald, für seine Schutzgüter und Ökosystemdienstleistungen“.

Kurzum: Künftig wird in Deutschland mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr Haft oder Geldstrafe bestraft, wer

„im Wald eine Gefahr schafft für: den Wald“.

Ebenso wird bestraft, wer eine Gefahr schafft für „die Schutzgüter des Waldes und seine Ökosystemdienstleistungen“. Diese wiederum definiert § 4 BWaldG-E.

Dort werden u.a. genannt: „Das Waldinnenklima“, „die Stille des Waldes“, „Klimaschutz“, „Erholung der Bevölkerung“ usw.

Dies bedeutet, es wird künftig mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft, wer

„im Wald eine Gefahr schafft für: die Stille des Waldes, den Klimaschutz, die walddtypische Biodiversität oder die Erholung der Bevölkerung“

aa) Auch hier wird das **Übermaßverbot** erkennbar und eklatant verletzt, wie einige Beispiele zeigen, die gemäß dem Wortlaut künftig **strafbares Verhalten** darstellen, das mit **Gefängnis oder Geldstrafe** bestraft wird:

- Eine Gefahr für die „Stille des Waldes“ schafft zum Beispiel, wer im Wald in Zimmerlautstärke oder leise Musik hört oder macht, wer mit Forstmaschinen eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung vornimmt, wer sich in Zimmerlautstärke (etwa als Wandergruppe) unterhält, usw.

- Eine „Gefahr für den Klimaschutz“ schafft, wer mit Forstmaschinen, die nicht elektrobetrieben sind, durch den Wald fährt bzw. damit im Wald arbeitet
- Eine „Gefahr für die Erholung der Bevölkerung“ schafft, wer im Rahmen einer (ordnungsgemäßen) Bewirtschaftung die Erholungseignung des Waldes beeinträchtigt (sei es durch Waldarbeiten, Fahrzeug-/Technikeinsatz, Lärmemissionen).

bb) Die Straftatbestände sind – siehe oben – derart unbestimmt und weit, dass sie aufgrund ihres reinen **Gefährdungscharakters** Verhalten erfassen, das **offensichtlich nicht strafwürdig** ist.

Es wird hier Alltags- und sozialadäquates Verhalten pönalisiert. Darüber hinaus wird eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Waldes qua Wortlaut dem Strafrecht unterstellt.

Die Strafnormen sind **insgesamt verfehlt und müssen aus den vorgenannten Gründen komplett gestrichen** werden.

1.4 Entsprechendes gilt für eine Vielzahl der **Ordnungswidrigkeitentatbestände** in § 81 BWaldG-E:

So ist es etwa verfehlt, Handlungen wie z.B. die **fahrlässige Entnahme von Stubben oder Wurzeltellern** (vgl. vgl. § 81 Abs. 2 Nr. 5 BWaldG-E) oder das **fahrlässige, nicht rechtzeitige Entfernen von Wuchshüllen oder forstlicher Hilfsmittel** (vgl. § 81 Abs. 2 Nr. 8 BWaldG-E) als Ordnungswidrigkeit zu ahnden – Fahrlässigkeiten also, die mit Blick auf ihren Unwertgehalt keine Ordnungswidrigkeiten darstellen.

Auch hier schießt der Gesetzgeber deutlich über das Ziel hinaus.

- 1.5 Schließlich ist auch nicht erkennbar, worin der Gesetzgeber die Gründe für die Strafbarkeits- und Ordnungswidrigkeitenbestimmungen sieht.

Die Gesetzesbegründung ist an dieser Stelle denkbar „dünn“. Bezeichnenderweise verhält sich der Gesetzesentwurf in seiner Begründung überhaupt nicht dazu, wo bei den genannten Tatbeständen das strafwürdige Unrecht bzw. auch nur ein Schaden für das Schutzgut des Gesetzes gesehen wird und warum es dazu des Strafrechts bedarf.

So heißt es im Gesetzentwurf auf S. 164 nur kurz und knapp:

„Die Regelungen ... sind neu im BWaldG. Sie werden zur Umsetzung der in diesem Gesetz vorgesehenen unmittelbar geltenden Bundesregelungen benötigt.“

Weniger an Begründung geht nicht.

Mit Blick auf das Vorstehende stehen insbesondere die strafrechtlichen Folgen in keinem ansatzweise angemessenen Verhältnis mehr zum ursprünglich verwirklichten „Unrecht“ und verstoßen daher gegen das verfassungsrechtliche Gebot schuldangemessener Strafe im Einzelfall als Ausfluss des Schuldprinzips, welches verfassungsrechtlich in **Art. 103 Abs. 2 GG** verankert und einfachgesetzlich in § 46 Abs. 1 StGB geregelt ist.

- 1.6 Dies gilt in besonderem Maße auch für die **Regelung des § 82 BWaldG-E, der die „Einziehung von Tatmitteln“ regelt.**

- a) In der Praxis bedeutet dies, dass wegen der vorstehend dargestellten Straftatbestände und **sogar wegen bloßer Ordnungswidrigkeiten** Tatmittel eingezogen werden können.

Es sollen hier nach dem Entwurf sogar **Tatmittel von anderen als dem Täter selbst eingezogen werden können.**

Dies ermöglicht, dass bspw. Holzvollernter, Schlepper oder andere hochwertige Betriebsmittel eingezogen werden können, an deren Verfügbarkeit oft die Existenz des ganzen Betriebs hängt, und zwar sogar dann, wenn sie von dem Täter selbst z.B. nur angemietet ein Lohnunternehmer/Dienstleister mit der Durchführung der forstlichen Maßnahmen beauftragt wurden.

Solche Regelungen sind verfassungsrechtlich höchst problematisch (vgl. den Überblick bei *Joecks/Meißner*, in: Münchener Kommentar zum StGB, 4. Aufl. 2020, vor § 73 Rn. 54 ff.).

- b) Jedenfalls soweit sich die Einziehung auf nicht im Eigentum des Täters stehende Tatmittel erstreckt, verstößt sie zwar nicht gegen das – nur für den Täter – geltende Schuldprinzip, ist jedoch offensichtlich **unverhältnismäßig**.

So hat der BGH schon in seiner frühen Rechtsprechung festgestellt, dass die Einziehung eines wertvollen Beförderungsmittels für ein nur geringfügiges Zollvergehen unverhältnismäßig sei (vgl. BGH, U. v. 17.10.1961 – 1 StR 130/61 –, BGHSt 16, 282-296, Rn. 7). In vergleichbarer Weise unverhältnismäßig wäre es dann, wenn – wie hier – wegen der fahrlässigen (!) Rodung eines (!) Wurzelstocks die Rodungsfräse eingezogen werden könnte.

Darüber hinaus gilt aber auch, dass eine Einziehung von im Eigentum des Täters stehenden Tatmitteln in Fällen, in denen es sich um benötigte Betriebsmittel handelt, in den hier gegebenen Fällen der Straftatbestände – und erst recht bei

Ordnungswidrigkeiten – **unverhältnismäßig** ist. Daran ändert auch der als Ermessensnorm ausgestaltete § 82 BWaldG-E nichts.

- 1.7 Es handelt sich bei den in § 80 BWaldG-E enthaltenen Strafvorschriften – im Vergleich zur bisherigen Rechtslage sowohl im Bundeswaldgesetz als auch in den Landeswald- oder Forstgesetzen – um eine **massive Verschärfung unter erstmaliger Nutzung der Mittel des Strafrechts:**
- a) Die teilweise anzutreffende Behauptung, die Wald- und Forstgesetze der Länder enthielten bereits Straftatbestände, die durch § 80 BWaldG- E lediglich ins Bundesrecht aufgenommen werden sollen, ist **rechtlich unzutreffend.**
 - b) Die Landeswaldgesetze enthalten bisher lediglich Bußgeldvorschriften oder Ordnungswidrigkeitentatbestände, die mit Geldbuße geahndet werden. Durch § 80 BWaldG-E soll dagegen Verhalten **unter Strafe** gestellt werden. Es droht nunmehr eine Gefängnisstrafe von bis zu einem Jahr.
 - c) Dabei ist zu berücksichtigen, dass es einen erheblichen rechtlichen Unterschied macht, ob ein Verhalten als Ordnungswidrigkeit oder als Straftat eingestuft wird: **Schwere Delikte** ziehen als Straftaten Strafen und Maßregeln (§§ 38 f., 61 f. StGB) nach sich; Straftaten gelten **sozialethisch als besonders unwert** (Krenberger/Krumm, 7. Aufl. 2022, OWiG § 1 Rn. 3). Ein missbilligtes Verhalten von **geringerem sozialethischen Gewicht** kann der Gesetzgeber als Ordnungswidrigkeit (OWi) bezeichnen (Krenberger/Krumm, 7. Aufl. 2022, OWiG § 1 Rn. 4).

1.8 Schließlich stellt § 80 BWaldG-E auch mit Blick auf weitere strafrechtlich geahndete Umweldelikte einen **Systembruch** dar.

a) Die weit größte Zahl der maßgeblichen Umweltstraftaten ist im Strafgesetzbuch selbst in den §§ 324 ff. StGB geregelt. Dort wird in hohem Maße sozialetisch zu missbilligendes Verhalten mit *ganz erheblichen Umweltauswirkungen* auf öffentliche Güter geahndet.

So bestimmt etwa § 324 StGB, dass bestraft wird, wer unbefugt ein Gewässer verunreinigt oder § 328 StGB, dass bestraft wird, wer unbefugt mit radioaktiven oder Kernbrennstoffen umgeht. § 326 StGB regelt u.a., dass sich strafbar macht, wer unbefugt Abfälle, die Gifte oder Erreger von auf Menschen oder Tiere übertragbaren gemeingefährlichen Krankheiten enthalten oder hervorbringen können, für den Menschen krebserzeugend, fortpflanzungsgefährdend oder erbgutverändernd sind oder explosionsgefährlich sind, außerhalb einer dafür zugelassenen Anlage oder unter wesentlicher Abweichung von einem vorgeschriebenen oder zugelassenen Verfahren lagert.

b) Schon diese Beispiele zeigen, dass es sich hier sowohl hinsichtlich der Art des missbilligten Verhaltens als auch hinsichtlich der möglichen Folgen für die Umwelt, Privatpersonen und öffentliche Güter – wie das Grund- und Trinkwasser – um in erheblichem Maße zu missbilligendes Verhalten handelt.

c) Damit sind die in § 80 BWaldG-E geregelten, künftig strafbaren, Handlungen durchweg nicht vergleichbar. Mit den dort bezeichneten Handlungen gehen nicht im Ansatz vergleichbare Gefährdungen einher, es besteht insgesamt ein massiver qualitativer Unterschied. Dementsprechend waren bisher im Waldrecht zu Recht lediglich Ordnungswidrigkeitentatbestände geregelt.

Für eine Hochstufung fehlt es auch mit Blick auf das weitere Umweltstrafrecht an den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen an eine Strafnorm. § 80 BWaldG-E würde im Umweltstrafrecht einen **Fremdkörper** darstellen.

2. Die im Gesetzentwurf an mehreren Stellen vorgesehene Pflicht zur „**Verwendung von überwiegend heimischen Baumarten**“ verstößt gegen Verfassungsrecht.

Sie ist unbestimmt und verletzt die Waldeigentümer auch in ihren Grundrechten:

- 2.1 §§ 13 Abs. 1 BWaldG-E enthält die Zielstellung, dass eine Erstaufforstung der Mehrung der Waldfläche sowie dem Ausgleich von durch Umwandlung herbeigeführten Waldverlusten dient und dazu beitragen soll, klimaresiliente Wälder mit standortgerechten, „**überwiegend heimischen Baumarten**“ zu begründen.

Dasselbe gilt für die Wiederaufforstung nach § 14 BWaldG-E. Auch diese soll dazu beitragen, „klimaresiliente und naturnahe Wälder mit standortgerechten, überwiegend heimischen Baumarten zu begründen“. Auch in § 1 BWaldG-E wird die Formulierung verwandt.

- 2.2 Zunächst ist die Regelung schon **unbestimmt** und es ist für die Normadressaten auch durch die klassischen Methoden der Gesetzesauslegung nicht bestimmbar, wann es sich um „überwiegend heimische Baumarten“ handelt.
 - a) Das Merkmal „überwiegend“ ist noch insofern hinreichend bestimmbar, dass jedenfalls mehr als die Hälfte des Baumbestandes aus heimischen Baumarten bestehen muss.

- b) Mit den zu Gebote stehenden Auslegungsmethoden nicht bestimmbar und damit unbestimmt ist dagegen das Merkmal der „**heimischen Baumart**“:
 - aa) So ist bereits weder im Entwurfstext noch in dessen Begründung definiert, welche Baumarten überhaupt als „heimisch“ gelten können. Es fehlt hier jeder Auslegungsansatz.

Der Begriff „heimisch“ ist auch nicht etwa aus sich selbst heraus verständlich, denn es ist völlig unklar, ob nur „ursprünglich heimische“ Baumarten oder etwa auch in Deutschland vorgenommene Züchtungen oder möglicherweise auch „heimisch gewordene“ Arten darunterfallen sollen. Die Formulierung könnte zudem auch so verstanden werden, dass alle aktuell in Deutschland angebauten Baumarten als „heimisch“ gelten sollen. Sie hat damit je nach Verständnis einen äußerst engen oder recht weiten Anwendungsbereich.

So war bspw. die gewöhnliche Douglasie (*Pseudotsuga menziesii*) bis zu ihrer Einfuhr im Jahr 1827 in Mitteleuropa ursprünglich nicht heimisch. Seitdem wurde und wird sie aber vielfach forstwirtschaftlich genutzt und nimmt in Deutschland nach den Ergebnissen der dritten Bundeswaldinventur 2012 mit etwa 218.000 Hektar etwa zwei Prozent der gesamten Waldfläche ein (vgl. die Ergebnisse der Bundeswaldinventur 2012, S. 14, 15). Je nach Auslegung des Tatbestandsmerkmals „heimisch“ könnte die Gewöhnliche Douglasie also durchaus als „heimische Baumart“ gelten.

Welche Auslegung gewollt ist, geht jedoch aus der gesamten Entwurfsbegründung nicht hervor.

- bb) Das führt bei den oben genannten Vorschriften, in denen das Tatbestandsmerkmal der „heimischen Baumarten“ verwandt wird, letztlich dazu, dass die Vorschriften unverständlich werden und nicht sinnvoll befolgt werden können. Die Vorschriften verstoßen daher insoweit gegen das verfassungsrechtliche Gebot

der Normenklarheit. Zu diesem aus dem Rechtsstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 3 GG abgeleiteten Prinzip führt das Bundesverfassungsgericht aus (BVerfG, U. v. 26.07.2005 – 1 BvR 782/94 –, BVerfGE 114, 1-72, Rn. 187):

„Das Gebot der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit (vgl. BVerfGE 83, 130 <145>; 86, 288 <311>; 108, 52 <75>; 110, 33 <57>) soll die Betroffenen befähigen, die Rechtslage anhand der gesetzlichen Regelung zu erkennen, damit sie ihr Verhalten danach ausrichten können.

Die Bestimmtheitsanforderungen dienen auch dazu, die Verwaltung zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen sowie, soweit sie zum Schutz anderer tätig wird, den Schutzauftrag näher zu konkretisieren. Zu den Anforderungen gehört es, dass hinreichend klare Maßstäbe für Abwägungsentscheidungen bereitgestellt werden.

Je ungenauer die Anforderungen an die dafür maßgebende tatsächliche Ausgangslage gesetzlich umschrieben sind, umso größer ist das Risiko unangemessener Zuordnung von rechtlich erheblichen Belangen. Die Bestimmtheit der Norm soll auch vor Missbrauch schützen, sei es durch den Staat selbst oder - soweit die Norm die Rechtsverhältnisse der Bürger untereinander regelt - auch durch diese.

Dieser Aspekt ist besonders wichtig, soweit Bürger an einer sie betreffenden Maßnahme nicht beteiligt sind oder von ihr nicht einmal Kenntnis haben, so dass sie ihre Interessen nicht selbst verfolgen können. Schließlich dienen die Normenbestimmtheit und die Normenklarheit dazu, die Gerichte in die Lage zu versetzen, getroffene Maßnahmen anhand rechtlicher Maßstäbe zu kontrollieren.“

Diesen Maßstäben genügt das Tatbestandsmerkmal der „überwiegend heimischen Baumarten“ nicht, denn mangels einer klaren Kategorisierung – etwa in Form einer Baumartenliste – ist weder für Waldbesitzer, noch für die Verwaltung und schließlich auch nicht für Gerichte erkennbar, welche Baumarten von den jeweiligen Vorschriften erfasst werden sollen. Die entsprechenden Regelungen des BWaldG-E sind damit nicht handhabbar und verstoßen somit gegen das Bestimmtheitsgebot.

- cc) Auch eine rechtsverbindliche Liste der heimischen Baumarten existiert – bisher – nicht.

2.3 Darüber hinaus sind die in §§ 13 und 14 formulierten Anforderungen deshalb ein **unverhältnismäßiger Eingriff** in die Grundrechte der Waldeigentümer und Forstwirte, weil schon ihre **Geeignetheit, jedenfalls aber ihre Erforderlichkeit zur Zweckerreichung nicht gegeben ist.**

a) Zum Zweck der Normen enthält der Entwurf in der Gesetzesbegründung folgende Aussagen (S. 96):

„Die Zielvorgabe „klimaresilienter Wälder mit standortgerechten, überwiegend heimischen Baumarten“ ist neu. Sie ist angesichts der Bedeutung des Waldes, seiner Schutzgüter und Ökosystemleistungen insbesondere erforderlich, um den Herausforderungen der Klimakrise angemessen zu begegnen und die mit der Klimakrise einhergehenden Risiken bereits in der Phase der Erstaufforstung so weit wie möglich einzugrenzen.“

Der Gesetzesentwurf begründet die Vorgabe also mit den Herausforderungen der Klimakrise und der dadurch notwendigen Anpassung der Wälder.

b) Damit dürfte aber schon die **Geeignetheit** der Vorgabe der überwiegenden Verwendung heimischer Baumarten zur Zweckerreichung **in Frage** stehen:

Die getroffene Regelung erweist sich als nicht zweckmäßig, denn es steht überhaupt noch nicht fest – bzw. begegnet durchaus erheblichen fachlichen Zweifeln – ob „überwiegend heimische Baumarten“ dazu geeignet sind, „den Herausforderungen der Klimakrise angemessen zu begegnen“ – und zwar an allen Waldstandorten, für die das BWaldG gilt (also allen Standorten in Deutschland).

Es besteht das erhebliche Risiko, dass gerade diese gesetzliche Vorfestlegung – jedenfalls für bestimmte Standorte in Deutschland mit speziellen klimatologischen Herausforderungen an den Waldumbau – **einen Waldumbau mit dem**

Ziel der Klimaresilienz erschwert – und damit dem eigentlichen Zweck des Gesetzes zuwiderläuft.

Denn es ist bei fortschreitendem Klimawandel eben nicht gesagt, dass überwiegend „heimische“ Baumarten – wie auch immer dies nun verstanden werden soll, s.o. – für jeden Standort die beste Anpassung an veränderte klimatische Umstände bieten.

Die Bundesregierung selbst lässt in ihrem letzten Waldbericht von 2021 an verschiedenen Stellen immer wieder anklingen, dass es noch weiterer Forschung dazu bedarf, welche Baumarten die höchste Resilienz und Anpassungsfähigkeit aufweisen. So heißt es auf S. 53 des Berichts beispielsweise:

„Um die Wälder an den Klimawandel anzupassen, werden aus dem Waldklimafonds Vorhaben gefördert u. a. zum Grundlagenwissen über die Reaktionen der Wälder auf den Klimawandel (Waldökophysiologie), die Rolle der Nährstoffverfügbarkeit und -versorgung und die Auswirkungen eines veränderten Wasserhaushalts auf die Wälder. Für die gezielte Anpassung der Wälder werden weiterhin Forschungsarbeiten zu geeigneten Baumarten und -herkünften und ihrer Erzeugung (v. a. Eichen) gefördert.“

(Waldbericht der Bundesregierung 2021, herausgegeben vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, S. 53)

Durch eine Festlegung per Gesetz darauf, dass die Wälder nur noch überwiegend aus heimischen Baumarten bestehen sollen, wird so der Zugang zu allen anderen Baumarten versperrt und damit auch die Möglichkeit genommen, klimaresiliente Wälder durch die Ansiedelung solcher anderen Baumarten gerade in speziellen (mikro-)klimatischen Verhältnissen zu schaffen.

2.4 Schließlich ist auch in der rechtswissenschaftlichen und insbesondere in der waldrechtlichen Literatur anerkannt, dass es **unzulässig** ist, dem Waldeigentü-

mer die Verwendung bestimmter Baumarten bzw. die Zusammensetzung des Waldes bei der Aufforstung vorzuschreiben.

Kreuter-Kirchhof formuliert in diesem Zusammenhang kurz, bündig und zutreffend (NVwZ 2019, 1791, 1796):

„Dabei ist in einem ersten Schritt zu fragen, ob der einzelne Eingriff bereits die Grenze zumutbarer Belastung für den Eigentümer überschreitet. Ist ein einzelner Eingriff verfassungswidrig, hat der Eigentümer diesen nicht zu dulden unabhängig davon, ob weitere Eingriffe hinzutreten. [...]

Die Auswahl der Baumarten im Wald und damit die Entscheidung über die Nutzung des Eigentums obliegt nach dem Grundgesetz dem Eigentümer, nicht dem Staat.“

3. Die Regelung zum **Kahlschlagverbot des § 15 BWaldG-E** begegnet in mehrerlei Hinsicht durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken:

3.1 § 15 BWaldG ist so konstruiert, dass Kahlschläge nach § 15 Abs. 1 S. 1 BWaldG-E **verboden** sind. Kahlschläge definiert das Gesetz in § 15 Abs. 1 S. 2 BWaldG-E als Holzeinschlagsmaßnahmen, die auf einer zusammenhängenden Fläche von mehr als 0,5 Hektar „freilandähnliche Verhältnisse“ bewirken.

Dementsprechend bleiben Kahlschläge auf einer Fläche unter 0,5 Hektar möglich bzw. werden nicht erfasst. Darüber greifen strikte Genehmigungsvorbehalte.

Allerdings regelt § 15 Abs. 2 S. 2 und 3 BWaldG-E zusätzlich einschränkende Voraussetzungen, die dazu führen, dass es sich häufig auch bei Flächen unter 0,5 Hektar um „**faktische Kahlschläge**“ handeln wird:

So bestimmen die genannten Normen, dass angrenzende Kahlflächen und angrenzende noch nicht gesicherte Verjüngungsflächen des gleichen Forstbetriebs

dabei mit eingerechnet werden. Eingriffe in einen Baumbestand, welche den Kronenschlussgrad einer Waldfläche auf weniger als 50 vom Hundert des normalen Vollbestands der betreffenden Baumart bei gleichem Alter und gleicher Ertragsklasse herabsetzen, stehen demnach den Kahlschlägen gleich.

- 3.2 Die vorstehenden Normen schränken die Waldeigentümer sowohl in ihren grundrechtlich geschützten wirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten als auch beim notwendigen **Waldumbau** aus waldökologischen sowie Klimaschutzgründen/Gründen des Klimaschutzes unverhältnismäßig ein.

Sie verlieren darüber hinaus an mehreren Stellen den Schutzzweck aus den Augen bzw. schaffen ein „Regelungskorsett“, das über das für die Erreichung des Schutzzweckes notwendige Maß deutlich hinausgeht und sich schließlich mit seinen **willkürlich gegriffenen „Grenzwerten“** ohne hinreichende fachliche Anhaltspunkte auch insofern außerhalb des verfassungsrechtlich zulässigen Rahmens bewegt.

- a) Zunächst kann der Gesetzgeber nicht nachvollziehbar begründen, warum er den Kahlschlag definitiv schon ab einer Fläche von 0,5 Hektar ansetzt. In der Gesetzesbegründung heißt es auf S. 104, ab dieser Fläche sei von einer „Beseitigung des Waldinnenklimas“ und der Ökosystemdienstleistungen auszugehen. Andererseits solle dieser Schwellenwert einen „ausreichenden Spielraum für den Waldumbau“ belassen.

Das ist allerdings lediglich ein „Lippenbekenntnis“ des Gesetzgebers. Für den konkreten Wert von 0,5 Hektar kann er **keine greifbare und nachvollziehbare fachliche Begründung geben**. Er schränkt damit den Spielraum der Waldeigentümer und Forstwirte für einen gelingenden Waldumbau und eine entsprechende Bewirtschaftung absolut unverhältnismäßig ein.

Dies zeigt nicht zuletzt die Tatsache, dass es in Landesgesetzen durchaus großzügigere – dem Einzelfall mehr Rechnung tragende – Regelungen entweder ohne konkrete Flächengröße oder mit deutlich größerer Flexibilität gibt:

So regelt etwa § 12 Abs. 1 NWaldG, dass ein Kahlschlag nur **anzeigepflichtig**, nicht genehmigungspflichtig ist und auch nur dann, wenn die betroffene Fläche größer ist als 1 Hektar. Selbst dann darf der Kahlschlag durchgeführt werden, wenn die Behörde mehr als zwei Monate nicht geantwortet hat. Auch die Versagungsgründe sind deutlich restriktiver, als dies nun in der unverhältnismäßigen Regelung in § 15 BWaldG-E vorgesehen ist.

- b) Auch die Regelungen in § 15 Abs. 1 S. 2 und 3 BWaldG-E verlieren schon den Zweck der Regelung aus den Augen:
 - aa) So ist die Regelung in § 15 Abs. 1 S. 2 BWaldG-E, wonach angrenzende Kahlfelder und angrenzende noch nicht gesicherte Verjüngungsflächen des gleichen Forstbetriebs mit eingerechnet werden, vom Schutzzweck nicht mehr gedeckt.

Sie verfolgt – so die Gesetzesbegründung, S. 104 – allein den Zweck, einen unterstellten **Missbrauch** zu verhindern.

Fachlich lässt sie sich dagegen – gemessen am Gesetzeszweck des Kahlschlagsverbots – nicht rechtfertigen: Denn würde man einmal mit dem Gesetzgeber unterstellen, dass tatsächlich ab einer Kahlschlagfläche von 0,5 Hektar die Schutzzwecke der Ökodieleistungen des Waldes betroffen sind, so macht es dafür keinen Unterschied, ob es sich bei den benachbarten Flächen um solche des gleichen Forstbetriebes handelt oder nicht.

- bb) Die Regelung in § 15 Abs. 1 S. 3 BWaldG-E ist schon **nicht geeignet und damit ebenso verfassungsrechtlich aufgrund ihres erheblichen Eingriffscharakters verfassungswidrig**:

Demnach sollen einem Kahlschlag auch Eingriffe in den Baumbestand gleichgestellt werden, die den „Kronenschlussgrad einer Waldfläche auf weniger als 50 Prozent des Vollbestandes“ reduzieren.

Abgesehen davon, dass mit dieser Fiktion schon die begrifflichen Grenzen des Begriffes „Kahlschlag“ gesprengt werden, ist der Kronenschlussgrad auch der unzutreffende fachliche Ansatzpunkt – maßgeblich ist hier der **Bestockungsgrad**.

- c) Aus § 15 Abs. 1 S. 1 BWaldG-E in Verbindung mit Abs. 4 und Abs. 6 ergibt sich, dass Kahlschläge auf Flächen über 2 Hektar **per se nicht genehmigungsfähig** sein sollen – selbst dann nicht, wenn die ohnehin schon engen Voraussetzungen nach Abs. 8 vorliegen.

Diese sollen vielmehr – **ohne Ausnahme** – verboten sein (Gesetzesbegründung, S. 108).

Dieses **ausnahmslose** Verbot größerer Kahlschläge ist ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Grundrechte: In der Gesetzesbegründung wird insofern alleine auf „schwerwiegende nachteilige Folgen für den Wald“ abgestellt. Das ist derart pauschal und in dieser Pauschalität unzutreffend, dass die gesetzgeberischen Erwägungen diesen schwerwiegenden Eingriff nicht tragen können.

Es kann nämlich durchaus waldbauliche und forstfachliche Situationen geben, in denen auch Kahlschläge über zwei Hektar Fläche notwendig sein können; dies ignoriert die Norm.

- d) Soweit Kahlschläge insbesondere auf einer Fläche mit einer Größe von 1 – 2 Hektar in Abs. 6 strengen Genehmigungsvoraussetzungen unterstellt werden, so sind diese in Abs. 6 enthaltenen Genehmigungsvoraussetzungen schon zu unbestimmt.

Dies gilt insbesondere für § 15 Abs. 6 S. 2 Nr. 2 BWaldG-E. Demnach ist die Genehmigung für den Kahlschlag u.a. dann zu versagen, wenn „die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts gefährdet wird“.

Die Bestimmung ist derart weit und unbestimmt, dass sie in der Behördenpraxis zu einem **Totalvorbehalt** und absolutem Genehmigungshindernis führen wird. Für eine so restriktive Regelung gibt es keine hinreichenden sachlichen Rechtfertigungsgründe.

4. Auch die Vorschriften zur **Waldumwandlung in § 9 BWaldG** begegnen in ihrer gegenwärtigen Form durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken:

Sie stellen – entgegen der Auffassung des Gesetzgebers in der Gesetzesbegründung (S. 91) nicht lediglich eine „Konkretisierung“ des bisherigen Rechts dar – sondern statuieren einen **grundlegenden Paradigmenwechsel bei der Waldumwandlungsgenehmigung**.

Bei Anwendung des neuen Rechts wird es zu einer Verschiebung der Gewichtung der Abwägungsbelange kommen.

In der Folge besteht die Gefahr, dass Waldumwandlungsgenehmigungen **regelmäßig versagt werden. Diese Regelumkehr nach der aktuellen Entwurfsfassung ist mit den Grundrechten der Waldeigentümer nicht vereinbar:**

4.1 Gegenwärtig bestimmt § 9 Abs. 1 BWaldG, dass bei der Entscheidung über einen Umwandlungsantrag die Rechte, Pflichten und wirtschaftlichen Interessen des Waldbesitzers sowie die Belange der Allgemeinheit gegeneinander und untereinander abzuwägen sind. Die Genehmigung soll versagt werden, wenn die Erhaltung des Waldes überwiegend im öffentlichen Interesse liegt; das Gesetz nennt dann konkrete Beispiele dafür.

4.2 Die Neufassung enthält einen **anderen Regelungsmechanismus**:

§ 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 BWaldG-E bestimmt, dass die Genehmigung zur Waldumwandlung versagt werden **soll**, „wenn das öffentliche Interesse nach Abs. 1 das Interesse des Antragstellers an der Umwandlung überwiegt“. § 9 Abs. 1 BWaldG-E wiederum bestimmt, dass „die Erhaltung des Waldes, seiner Schutzgüter und seiner Ökosystemdienstleistungen im **besonderen öffentlichen Interesse**“ liegt.

4.3 Das entspricht auch dem Ziel des Gesetzgebers, der in der Gesetzesbegründung schreibt: „Die hier gesetzlich getroffene Qualifizierung ist neu. Sie ist erforderlich, um das öffentliche Anliegen der Walderhaltung gegenüber der Rodung ... stärker zu gewichten, ohne dabei die Umwandlung von Vornherein auszuschließen“ (Gesetzesbegründung, S. 91).

Es ist formal korrekt, dass die Waldumwandlung nicht von Vornherein ausgeschlossen wird.

4.4 Allerdings würde die Gesetzesfassung in der aktuellen Entwurfsform dazu führen, dass künftig Waldumwandlungsgenehmigungen **nur noch in (atypischen) Ausnahmefällen erteilt werden und ansonsten regelmäßig versagt werden**.

Das ist mit der Privatnützigkeit des Waldeigentums nicht zu vereinbaren und legt dem Waldeigentümer verfassungsrechtlich in dieser Form nicht zu rechtfertigende **Sonderlasten** auf.

Eine Waldumwandlung wird nach der neuen Gesetzeskonstruktion nur noch dann genehmigt, wenn im Einzelfall private Interessen bestehen, welche höher zu gewichten wären, als das generelle **besondere öffentliche Interesse** an der Walderhaltung. Dies ist mit Blick auf das nunmehr stets gesetzgeberisch vorgeordnete besondere öffentliche Interesse an der Walderhaltung nur noch in Ausnahmefällen gegeben.

Der hauptsächliche Unterschied zur alten Rechtslage besteht dabei in dem Regelungsmechanismus, der die Walderhaltung **generell** mit einem überwiegenden öffentlichen Interesse und damit mit einem **Vorrang** versieht. Während also die Rodung etwa für die im „überragenden“ öffentlichen Interesse liegenden Erneuerbaren Energien weiterhin möglich ist, kann dies für private Interessen der Waldeigentümer nicht festgestellt werden.

Diese privaten Interessen müssen künftig regelmäßig zurückstehen. Dieses neue Regel-Ausnahme-Verhältnis bei der Waldumwandlung ist jedenfalls eine unangemessene Belastung und damit ein unverhältnismäßiger Eingriff in Art. 14 GG.

5. § 8 Abs. 1 S. 2 BWaldG-E ist als **allgemeiner Bewirtschaftungsvorbehalt** ausgestaltet, der in der Praxis „durch die Hintertür“ **massive Auswirkungen für die Waldbewirtschaftung** und die einzelnen Bewirtschaftungsmaßnahmen haben kann.

Er begegnet in dieser Absolutheit durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken, da ein solcher allgemeiner Bewirtschaftungsvorbehalt unter Kuratel der Walderhaltung mit den Grundrechten der Waldeigentümer nicht vereinbar ist.

Ein solch weitgehender Paradigmenwechsel in Gestalt eines allgemeinen Bewirtschaftungsvorbehaltes lässt sich schließlich auch **nicht mit Blick auf die Sozialbindung des Eigentums aus Art. 14 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich rechtfertigen**. Die Grenzen der Sozialbindung gemäß Art. 14 Abs. 2 GG werden hier offensichtlich überschritten.

- 5.1 Gemäß § 8 Abs. 1 S. 2 dürfen die „Waldbewirtschaftung und sonstige Benutzungen des Waldes nach § 11 oder § 30 nur so ausgeübt werden, dass der Wald, seine Schutzgüter sowie seine Ökosystemleistungen dadurch nicht erheblich beeinträchtigt werden“.

Gemäß Gesetzesbegründung (BWaldG-E, S. 90) soll diese dort so bezeichnete „Vorgabe“ gelten für: Nutzung/Gewinnung von Rohholz im Rahmen der Waldbewirtschaftung, Forstnebennutzungen, Benutzung für nichtforstliche Zwecke, Betreten des Waldes. Es kommt also insofern zu einer Gleichstellung/Gleichbehandlung der Forstwirtschaft mit nicht-forstlichen Nutzungen.

- 5.2 Damit wird durch den Gesetzgeber – zusätzlich zu den einzelnen, schon für sich genommen kritisch zu beurteilenden weitreichenden Genehmigungs- und Erlaubnisvorbehalten (s.o.) – noch ein darüber im Einzelfall deutlich hinausgehender **allgemeiner Bewirtschaftungsvorbehalt** geschaffen.

Jede Waldbewirtschaftung muss mithin so stattfinden, dass keine erheblichen Beeinträchtigungen des Waldes, seiner Schutzgüter und Ökosystemdienstleistungen stattfinden.

- 5.3 Diese Regelung ist schon **gesetzgebungstechnisch misslungen**, da ihre Reichweite und damit einhergehend ihre Auswirkungen nicht rechtssicher bestimmbar sind:

Zum einen findet sich die Regelung systematisch in § 8 Abs. 1 BWaldG-E unter der Überschrift „Allgemeine Pflichten“, was eher für eine programmatische Aussage spricht, die hinter die konkreten Genehmigungstatbestände sowie die dort vorgesehenen konkretisierten Voraussetzungen zurücktritt. Aus dem Wortlaut dagegen folgt diese Einschränkung nicht. Demnach ist nur Waldbewirtschaftung zulässig, die keine erhebliche Beeinträchtigung des Waldes sowie seiner Ökosystemdienstleistungen darstellt.

- 5.4 Mit diesem – **neuen und erstmals im BWaldG-E enthaltenen** – allgemeinen Bewirtschaftungsvorbehalt wird entsprechend unverhältnismäßig in Grundrechte eingegriffen. Das besondere Gewicht des Eingriffs beruht vor allem auf seiner **Streubreite**. Er erfasst als allgemeiner Bewirtschaftungsvorbehalt alle Bewirtschaftungstätigkeiten.
- 5.5 Der Bewirtschaftungsvorbehalt aus § 8 Abs. 1 S. 2 BWaldG- E wird den oben schon dargestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen **nicht gerecht** und lässt sich auch nicht mit der Sozialbindungsklausel des Art. 14 Abs. 2 GG rechtfertigen.
- aa) Die Norm führt zu einem **massiven Ungleichgewicht** öffentlicher Schutzgüter einerseits und dem privaten Interesse der Waldeigentümer andererseits, ohne dass der Gesetzgeber für dieses Ungleichgewicht tragende Sachgründe angeben könnte.

Durch die pauschale Gewichtung „*Walderhaltung vor Waldbewirtschaftung*“ wird das Waldeigentum nicht aus (behaupteten) Gründen der Sozialbindung eingeschränkt, **sondern vollständig entkernt**.

- bb) Verstärkt wird diese Erkenntnis noch durch eine der gesetzgeberischen Wertung in § 8 Abs. 1 S. 2 BWaldG-E offensichtlich zugrunde liegende Fehlbewertung, die sich auch durch weitere Normen des Gesetzes „zieht“:

Der Gesetzgeber sieht in den Aspekten *Waldbewirtschaftung* und *Walderhaltung* offenbar einen Antagonismus.

Aus der Gesetzesbegründung ist nicht erkennbar, dass der Beitrag der Forstwirinnen und Forstwirte sowie der Waldbesitzenden an der Erhaltung des Waldes und die Beiträge zu Natur-, Klima-, Boden- und Naturschutz (§ 1 BWaldG) Berücksichtigung gefunden hätte. Entsprechend findet die **jetzt schon am Gemeinwohl orientierte Nutzung des Waldes durch die Forstwirte keinen Niederschlag in der Neuordnung des BWaldG-E.**

Vielmehr wird mit dem Bewirtschaftungsvorbehalt sowie dem generell dem Entwurf zugrunde liegenden Paradigmenwechsel ein **grundsätzliches Misstrauen gegenüber den Eigentümern gesetzlich festgeschrieben, für das es keinerlei greifbare Tatsachengrundlage gibt.**

Das Privateigentum ist aber **nur dort Beschränkungen zu unterwerfen, wo erkennbare Missverhältnisse herrschen**, die Belange anderer Rechtsträger oder der Allgemeinheit berühren, weil diese auf die Nutzung des Eigentumsobjektes angewiesen sind (BVerfGE 50, 290, 341).

Entsprechende „erkennbare Missverhältnisse“, die Grundlage für einen so tiefgreifenden gesetzgeberischen Eingriff sein könnten, sind jedoch nicht erkennbar und werden vom Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung auch nicht benannt.

6. Die in § 38 BWaldG-E vorgesehenen Befugnisse der Behörden, **Holzeinschlagmaßnahmen auf Kalamitätsflächen zu untersagen**, begegnen in Bezug auf das Eigentumsgrundrecht der Waldeigentümer aus Art. 14 GG durchgreifenden Bedenken.

6.1 § 38 BWaldG-E bestimmt im Wesentlichen, dass die zuständigen Behörden Holzeinschlagsmaßnahmen verbieten oder beschränken können, soweit nach großflächigen, durch biotische oder abiotische Einwirkungen verursachten Schäden ein besonderes öffentliches Interesse an der Erhaltung von verbliebenen Einzelbäumen, Baumgruppen oder Baumbeständen deshalb besteht, weil diese für die Erhaltung oder Wiederherstellung von besonders bedeutsamen Schutzgütern oder Ökosystemleistungen des Waldes, die Gewährleistung einer Wiederbewaldung oder den Erhalt eines örtlich besonders prägenden Landschaftsbildes erforderlich sind.

6.2 Die Norm greift **unverhältnismäßig in das Eigentumsgrundrecht** der Waldeigentümer ein, da sie eine Rechtsgrundlage dafür schafft, Waldeigentümer dazu zu verpflichten, auf von Kalamitätsschäden betroffenen Flächen, die ohnehin schon für massive finanzielle Schäden sorgen, entsprechenden Holzeinschlag als Grundlage für Waldumbaumaßnahmen zu unterlassen.

Es ist darüber hinaus auch nicht ersichtlich, wie etwa das Belassen von Einzelbäumen in der Fläche von besonderer Bedeutung für die Ökosystemdienstleistungen des Waldes oder gar für ein „örtlich besonders prägendes Landschaftsbild“ sein sollen.

6.3 Darüber hinaus ist festzustellen, dass ein so erheblicher Eingriff in die Verfügungsbefugnisse des Eigentümers wie ein Holzeinschlagsverbot in der hiesigen Konstellation nicht mit dem „Erhalt eines örtlich besonders prägenden Landschaftsbildes“ begründet werden kann.

Es ist in der Sache nicht ersichtlich, wie ein Einzelbaum oder auch eine Baumgruppe auf Kalamitätsflächen das örtliche Landschaftsbild „besonders prägen“ sollen – ungeachtet der Tatsache, dass subjektiv geprägte Landschaftsbilder-

wägungen von vornherein einen so tiefgehenden Eingriff in die Grundrechte aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht begründen können.

7. Die Regelung zu **Rückegassen** in § 21 Abs. 2 BWaldG-E erweist sich ebenso als schon **nicht erforderlich** und damit – gemessen an den oben unter I. dargestellten verfassungsrechtlichen Voraussetzungen – verfassungswidriger Eingriff in das Waldeigentum.

- 7.1 Gemäß der präzedenzlosen Neuregelung in § 21 Abs. 2 BWaldG-E dürfen bei der Neuanlage von Rückegassen nicht mehr als zehn vom Hundert der bewirtschafteten Holzbodenfläche als Rückegasse befahren werden.

In der Gesetzesbegründung des Entwurfes heißt es dazu auf S. 120, diese Regelung entspreche bei idealtypischer Gelände- und Parzellenausformung jeweils einem durchschnittlichen Rückegassenabstand von **40 Metern**. Die Vorgabe sei „zum Schutz des Waldbodens und seiner für die Vitalität von Waldökosystemen zentralen Eigenschaften erforderlich“.

- 7.2 Die neue bundesrechtliche Vorgabe für den Rückegassenabstand ist im Lichte der hier vom Gesetzgeber gegebenen Begründung **nicht erforderlich** und stellt auch darüber hinaus aus mehreren Gründen einen unangemessenen Eingriff in die aus dem Waldeigentum fließende **Bewirtschaftungsfreiheit** dar.
 - a) Die neue Vorgabe dieses Rückegassenabstandes mittels einer Obergrenze der befahrbaren Fläche an der Gesamtfläche ist ein **Eingriff von erheblichem Gewicht**:

Für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Waldes ist die Anlage eines Netzes aus Rückegassen unerlässlich. Dieses Netz und sein Verlauf sind stets ortsspezifisch – es gibt hierfür keine allgemeingültigen Vorgaben.

Der Gesetzgeber macht in § 21 Abs. 2 BWaldG-E im Wege des **Mikromanagements** detaillierte Vorgaben an das Rückegassennetz, die zu erheblichen Einschränkungen für die Waldbewirtschaftung führen werden.

- b) Schon formal wird der Gesetzgeber den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht, da er die **Tatsachengrundlage** für diese einschränkende Regelung **nicht ausreichend ermittelt** hat:

Im Wege der Rechtfertigung dieses Eingriffes gelingt es dem Gesetzgeber schon nicht, für den in § 21 Abs. 2 BWaldG-E neu eingeführten, gegriffenen Wert von befahrbarer Fläche = **10 %** der bewirtschafteten Fläche auch nur irgendeine fachliche Begründung zu geben. Dies sprengt – selbst bei Beachtung des gesetzgeberischen Beurteilungsspielraumes – dessen Grenzen.

Wenn der Gesetzgeber solche detaillierten Vorgaben macht, geht damit auch eine entsprechend hohe Begründungslast einher. Er darf es dann nicht bei allgemeinen Aussagen belassen, wie jener, der festgelegte Wert diene „dem Schutz des Waldbodens“.

- c) Darüber hinaus ist ein gesetzlich festgelegter Höchstwert für Rückegassen **nicht erforderlich**, weil es schon bisher forstlicher Praxis entspricht, die ökologische Befahrungsempfindlichkeit bei der Anlage des Rückegassennetzes entsprechend zu berücksichtigen.

- d) Mit Blick auf die forstliche Praxis ist der bisherige Abstand von 20 Metern geboten, eine Ausweitung auf 40 Meter auch inhaltlich unverhältnismäßig, weil **nicht angemessen. Eine Vergrößerung des Rückegassenabstandes ist zudem mit erheblichen Gefahren für die Waldarbeitenden verbunden:**

- aa) Der in der Praxis übliche Rückegassenabstand beträgt aktuell 20 Meter. Dies hat folgenden Hintergrund:

Bei der vollmechanisierten Holzernte mit Vollerntern (=Harvester) hat der Greifarm der Maschine eine Reichweite von 10 Metern. Zwischen zwei Rückegassen kann damit das Feld mit einer Breite von 20 Metern von jeder Seite in Gänze erreicht werden.

- bb) Wird der Abstand von bisher in der Praxis üblichen 20 Metern auf 40 Meter vergrößert, bleibt im Feld zwischen zwei Gassen ein **mittlerer Bereich von 20 Metern, der mit dem Greifarm nicht erreicht werden kann.**

- cc) Dort müsste dann mit Waldarbeitern (von denen es ohnehin wegen akuten Personalmangels stets weniger gibt) **motormanuell** (d.h. mit der Motorsäge) zugefällt werden.

Motormanuelle Arbeit ist **unfallträchtig**, in der Kabine eines Vollernters ist man dagegen sehr sicher.

- dd) Es stellt eine **verfassungswidrige Fehlgewichtung der Belange** dar, wenn hier der Gesundheitsschutz zurückgestellt wird, zu dessen Wahrung der Staat gemäß Art. 2 Abs. 2 GG im Wege der grundrechtlichen Schutzpflichten ebenso berufen ist (dazu: Sachs/Rixen, 9. Aufl. 2021, GG Art. 2 Rn. 188).

ee) Hinzu kommt verstärkend der Eingriff in die Bewirtschaftungsfreiheit, die auch die Freiheit umfasst, darüber zu entscheiden, wie das Eigentum – angepasst an die jeweilige besondere örtliche topographische und waldbauliche Situation – am sinnvollsten erschlossen wird.

Diese Entscheidung passt in kein vom Gesetzgeber vorgegebenes striktes Raster, sondern muss im Einzelfall getroffen werden; insofern ist es immanenter Bestandteil der Bewirtschaftungsfreiheit aus Art. 14 GG, die Rückegassen so zu wählen, wie es ortsangemessen ist.

8. Mit dem vorliegenden Entwurf des Bundeswaldgesetzes **überschreitet** der Gesetzgeber **an mehreren zentralen Stellen des Gesetzes seine Kompetenzen**.

Es findet sich zu diversen Bestimmungen des Gesetzentwurfes die zusätzliche Festlegung dieser Bestimmungen als sog. „allgemeiner Grundsatz“ des Naturschutzrechts.

Damit verfolgt der Bundesgesetzgeber erkennbar das Ziel, seine Regelungen weitgehend der abweichenden Landesgesetzgebung zu entziehen und so zu verhindern, dass die Länder anschließend abweichende Regelungen treffen. Ein solches Vorgehen des Bundesgesetzgebers ist jedoch **kompetenz- und damit verfassungswidrig**.

8.1 Im BWaldG-E findet sich an mehreren Stellen, die jeweils mit erheblichen Eingriffen in die Waldeigentumsgrundrechte verbunden sind (siehe oben), die zusätzliche Klassifizierung im Wege eines Klammerzusatzes als „allgemeiner Grundsatz“ des Naturschutzrechts.

Dies betrifft im Einzelnen insbesondere folgende Normen:

- § 8 Abs. 1 S. 1 bezüglich der allgemeinen Pflichten

- § 12 Abs. 1 S. 1 bezüglich der Ausgleichsverpflichtung bei Waldumwandlung
- § 14 Abs. 2 bezüglich der Pflicht zur Wiederaufforstung für kahlgeschlagene, kahlgefallene oder verlichtete Waldbestände mit einem Kronenschlussgrad von weniger als 30 vom Hundert und einer Größe von jeweils mehr als 0,5 Hektar
- § 15 Abs. 1 betreffend die Norm zum Kahlschlagsverbot
- § 17 Abs. 1 betreffend umfangreiche Vorgaben zum Waldnaturschutz
- § 23 Abs. 2 betreffend Schutzpflicht vor biotischen und abiotischen Schäden

In der Gesetzesbegründung wird – soweit dort überhaupt eine Begründung für die jeweilige Einstufung gegeben wird – pauschal regelmäßig die hohe Bedeutung der Norm betont und als Folge eine Einstufung als allgemeiner Grundsatz des Naturschutzrechts gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 (Klammerzusatz) GG, die im Gesetzestext selbst zum Ausdruck kommt, bestätigt.

8.2 Der Zweck, den der Gesetzgeber damit verfolgt, besteht darin, die jeweiligen Normen **einer künftigen Abweichung durch Landesgesetze zu entziehen** und sie damit dauerhaft bundesweit festzuschreiben. Rechtlich beruht dieser Mechanismus auf Folgendem:

- a) In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass das Grundgesetz keine eigenständige Kompetenz für das „Waldrecht“ regelt (BVerfG, B. v. 27.09.2022 – 1 BvR 2661/21 –, BVerfGE 163, 1-42, Rn. 28).

Wörtlich heißt es in der Entscheidung des Gerichts zum Thüringer Landeswaldgesetz:

„Vielmehr beruhen das Bundeswaldgesetz und die Waldgesetze der Länder, die insbesondere mit ihrer forstwirtschaftlichen Ausrichtung einerseits und ihrer naturschutzrechtlichen Ausrichtung andererseits ganz unterschiedliche Zwecke verfolgen, auf verschiedenen Gesetzgebungszuständigkeiten (vgl. Endres, BWaldG, 2. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 3; Franz, Forstrecht, 3. Aufl. 2014, S. 37; Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 12 Rn. 569; Klose/Orf, Forstrecht, 2. Aufl. 1998, Einleitung B., S. 10 f.; Lückemeier, in: Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, Vorbemerkung BWaldG Rn. 3).“

(BVerfG, Beschluss vom 27. September 2022 – 1 BvR 2661/21 –, BVerfGE 163, 1-42, Rn. 29)

- b) Soweit der Bundesgesetzgeber seine Kompetenz aus dem Kompetenztitel des Naturschutzes und der Landschaftspflege herleitet, ist dieser in Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG der **konkurrierenden Gesetzgebung** zugeordnet.

- c) In Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG ist ergänzend geregelt, dass dann, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, die Länder durch Gesetz hiervon **abweichende Regelungen** treffen können.

Der Naturschutz ist mithin der konkurrierenden Gesetzgebung mit **Abweichungsmöglichkeit** durch die Bundesländer zugeordnet. Die Abweichungskompetenz ist dadurch gekennzeichnet, dass dann, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, die Länder **eigene abweichende Gesetze** erlassen oder geltende Gesetze ändern und damit von den bundesrechtlichen Regelungen abweichen dürfen (Jarass/Pieroth/Kment, 17. Aufl. 2022, GG Art. 72 Rn. 29).

- d) Diese Abweichungskompetenz der Länder besteht jedoch gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG **nicht für „allgemeine Grundsätze des Naturschutzes“**.

Das bedeutet: Durch seine breit über den BWaldG-E gestreute gesetzliche Einstufung von dort enthaltenen Regelungen als „allgemeiner Grundsatz des Naturschutzes“ hat der Bundesgesetzgeber damit diese Regelungen einer Abweichungskompetenz der Länder entzogen.

Wäre ein solches Vorgehen zulässig, hätte dies zur Folge, dass der Bundesgesetzgeber qua einfachem Bundesgesetz Regelungskomplexe einer abweichenden Regelung durch die Länder vollständig entziehen könnte.

- 8.3 Eine solche Kompetenz steht dem Bundesgesetzgeber jedoch nicht zu. Es obliegt nicht dem Bundesgesetzgeber, durch einfachgesetzliche Definition der verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG die Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu verschieben.

Zu einer Definition, was die abweichungsfesten „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes“ sind, ist nicht der Bundesgesetzgeber berufen, sondern das Bundesverfassungsgericht als das Gericht, das letztgültig über die Auslegung der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland entscheidet.

- a) Dementsprechend wird in der **verfassungsrechtlichen Literatur deutlich überwiegend die Auffassung** vertreten, dass ein einfaches Gesetz grundsätzlich keine verbindlichen Auslegungsmaßstäbe für eine Verfassungsnorm schaffen kann (so: Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 102. EL August 2023, GG Art. 72 Rn. 246 mit umfangreichen weiteren Nachweisen).

Bei *Gellermann* (NVwZ 2010, 73 ff. (74)) heißt es entsprechend, dass der Gesetzgeber nicht zur „authentischen Interpretation der in Art. 72 Abs. 3 GG bezeichneten abweichungsfesten Materien berufen [sei]“.

Bei *Wittreck* in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Art. 72 Rn. 36 heißt es:

„Zunächst ist daran festzuhalten, daß der Begriff autonom verfassungsrechtlich zu definieren ist und weder vom (Bundes-)gesetzgeber durch entsprechende Ausflagung bestimmt werden kann noch diesem einen Spielraum eröffnet.“

- b) Dem ist inhaltlich zuzustimmen. Dagegen, dass der einfache Gesetzgeber derartige Grundsätze in konstitutiver Weise festlegen kann, diese also definitorisch bestimmen kann oder dass ihm zumindest eine diesbezügliche Gestaltungsmacht zukommt, spricht der Vorrang von Verfassungsrecht vor einfachem Bundesrecht:

Es handelt sich bei Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG um eine verfassungsrechtliche Kompetenznorm. Diese kann dementsprechend auch nur durch den verfassungsändernden Gesetzgeber mit entsprechenden Mehrheiten geändert werden. Die Letztinterpretation der verfassungsrechtlichen Norm obliegt dem Bundesverfassungsgericht und nicht dem einfachen Bundesgesetzgeber.

Sähe man dies anders, könnte der einfache Bundesgesetzgeber qua eigener Definitionsmacht in relevantem Umfang kompetenzverschiebende Gesetze erlassen und vor allem **seine eigenen Kompetenzen zu Lasten der Länder stärken und seine Gesetze gegen inhaltlich widersprechende Abweichungen auf Länderebene abschirmen.**

- 8.4 Ist dem einfachen Bundesgesetzgeber nach alledem eine solche Definitionsmacht für abweichungsfeste Materien nicht zuzugestehen, sind die oben unter 8.1 genannten Regelungen aufgrund einer **erkennbaren und deutlichen Kompetenzüberschreitung** des einfachen Bundesgesetzgebers und einem erhebli-

chen, damit verbundenen, Eingriff zulasten der Länder nicht verfassungskonform.

9. Zusätzlich zu den vorstehend dargelegten durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich einzelner Normen ist festzustellen, dass die dem Gesetzgeber zur Verfügung stehende **Tatsachengrundlage offensichtlich nicht ausreichend bekannt bzw. ermittelt wurde, um darauf so weitreichende Eingriffe zu stützen.**

Insbesondere hinsichtlich der Vielzahl der mit den gesetzlichen Neuregelung verbundenen neuen Genehmigungsvorbehalte und dem damit einhergehenden Aufwand für die Bundesländer ist das Gesetz eine „Blackbox“.

Der Verwaltungsaufwand ist für den Bundesgesetzgeber, der alle diese Neuregelungen vorsieht, **nicht ansatzweise bestimmbar** – gleichwohl sieht der Bundesgesetzgeber darin keinen Grund, zunächst eine belastbare Tatsachengrundlage zu ermitteln oder von den Genehmigungsvorbehalten Abstand zu nehmen.

So heißt es an diversen Stellen der Gesetzesbegründung, der mit dem Vollzug des Gesetzes verbundene Erfüllungsaufwand sei „mit großen Unsicherheiten behaftet“ (S. 71), eine Einschätzung des für die Länder entstehenden Erfüllungsaufwands sei **„kaum möglich“** (mehrfach, S. 72), sie beruhen auf einer „Annäherung“ oder „vorläufigen Einschätzung“ (S. 72).

10. Unter dem Strich ist festzuhalten, dass der Entwurf des BWaldG in **ganz erheblichem Maße nachbesserungsbedürftig** ist.

Er ist gesetzgebungstechnisch misslungen, auf nicht ausreichender Erkenntnisgrundlage verfasst und darüber hinaus auch verfassungsrechtlich mit Blick auf den Schutz der Grundrechte der Berufsfreiheit und des Eigentums hinsichtlich diverser Regelungen nicht ansatzweise „verfassungsfest“.

III.

Zu den Rechtsschutzmöglichkeiten

Tritt das Bundeswaldgesetz in Kraft, stehen verschiedenen Beteiligten dagegen unterschiedliche **Rechtsschutzmöglichkeiten** zur Seite, die hier abschließend kurz skizziert werden:

1. Zunächst steht die Möglichkeit der **abstrakten Normenkontrolle** zum Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG zur Verfügung:
 - 1.1 Demnach entscheidet das Bundesverfassungsgericht über „Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit diesem Grundgesetze“.
 - 1.2 Das BWaldG wäre – nach seiner Verkündung – als Bundesrecht Gegenstand einer solchen abstrakten Normenkontrolle.
 - 1.3 Antragsberechtigt in diesem Verfahren sind – neben der Bundesregierung – eine **Landesregierung** oder **ein Viertel der Mitglieder des Bundestags**.
 - 1.4 In dem Verfahren überprüft das Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit von Bundesrecht mit dem Grundgesetz (Dürig/Herzog/Scholz/Walter, 102. EL August 2023, GG Art. 93 Rn. 250), also u.a. mit den **Grundrechten** und auch mit der **verfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzordnung**.

- 1.5 Kommt das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle zum Ergebnis der **Verfassungswidrigkeit** der zu überprüfenden Norm, so ist sie grundsätzlich nach § 78 Satz 1 BVerfGG **für nichtig zu erklären** (Dürig/Herzog/Scholz/Walter, 102. EL August 2023, GG Art. 93 Rn. 256).

Das abstrakte Normenkontrollverfahren ist mithin ein „scharfes Schwert“ der Kontrolle des Gesetzgebers durch eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages.

2. Darüber hinaus steht den Gesetzesadressaten/Betroffenen die Möglichkeit der **Verfassungsbeschwerde** zum Bundesverfassungsgericht offen.

- 2.1 Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG entscheidet das BVerfG über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 enthaltenen Rechte verletzt zu sein.

- 2.2 Anders als das abstrakte Normenkontrollverfahren, das vorrangig der objektiven Rechtskontrolle dient, ist die Hauptaufgabe der Verfassungsbeschwerde die Sicherung und Durchsetzung **subjektiver Rechtspositionen** und erst sekundär die Einhaltung objektiven Verfassungsrechts (BVerfGE 85, 109/113; 98, 163/167; 126, 1/17; Jarass/Pieroth/Kment, 17. Aufl. 2022, GG Art. 93 Rn. 10).

- 2.3 Die Verfassungsbeschwerde kann von allen von der Neuregelung des BWaldG Betroffenen erhoben werden – sowohl von natürlichen Personen als auch von juristischen Personen. Art. 93 I Nr. 4 a GG räumt »jedermann« das Recht zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde ein.

Juristische Personen sind mithin beschwerdeberechtigt, soweit ihnen ein Grundrecht seinem Wesen nach im Sinne von Art. 19 III GG zusteht (Dreier/Wieland, 3. Aufl. 2018, GG Art. 93 Rn. 88), was im Hinblick auf die Wirtschaftsgrundrechte des Art. 12 GG und Art. 14 GG der Fall ist (ständige Rechtsprechung, s. BVerfGE 21, 261 (266); 30, 292 (312); 50, 290 (363); 53, 1 (13); 65, 196 (209 f.); 85, 97 (104); 95, 173 (181); 97, 12 (25); 97, 228 (253); 102, 197 (213, Rn. 65).

- 2.4 Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts sind vorrangig die Grundrechte. Soweit aber ein Grundrechtseingriff festzustellen ist, wird auch **sonstiges Verfassungsrecht** prüfungsrelevant, so zum Beispiel die Einhaltung der Kompetenzordnung (Jarass/Pieroth/Kment, 17. Aufl. 2022, GG Art. 93 Rn. 60). Denn ein Eingriff ist nicht gerechtfertigt, wenn der Gesetzgeber für die konkrete, den Eingriff darstellende, Norm keine Gesetzgebungskompetenz besitzt (BVerfG, B. v. 27. September 2022 – 1 BvR 2661/21 –, BVerfGE 163, 1-42, Rn. 21).
- 2.5 Im Erfolgsfall hat die Rechtssatzverfassungsbeschwerde zur Folge, dass nach der ausdrücklichen Regelung § 95 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 BVerfGG die angegriffene Norm für **nichtig** zu erklären ist (Dürig/Herzog/Scholz/Walter, 102. EL August 2023, GG Art. 93 Rn. 417).
3. Schließlich haben auch **Gerichte** in einzelnen Rechtsstreitigkeiten über die sodann anzuwendenden Normen des BWaldG nach deren Verkündung die Möglichkeit (und Pflicht), als verfassungswidrig erkannte Normen vor ihrer Anwendung im konkreten Rechtsstreit dem Bundesverfassungsgericht im Wege der sog. **konkreten Normenkontrolle** gemäß Art. 100 GG vorzulegen.
- 3.1 Gemäß Art. 100 Abs. 1 GG gilt: Hält ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig, so ist das Verfahren

auszusetzen und, wenn es sich um die Verletzung dieses Grundgesetzes handelt, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen.

- 3.2 Art. 100 Abs. 1 GG begründet die **Pflicht jedes Richters**, bei Vorliegen der Voraussetzungen das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des BVerfG einzuholen (Jarass/Pieroth/Kment, 17. Aufl. 2022, GG Art. 100 Rn. 3).
- 3.3 Im Fall der Verfassungswidrigkeit der geprüften Vorschrift wird sie vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt. Der Tenor einer Normenkontrollentscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird im Bundesgesetzblatt veröffentlicht, soweit er u.a. eine Nichtig- oder Unvereinbarerklärung zum Gegenstand hat (§ 31 Abs. 2 Satz 3 BVerfGG). In diesem Umfang erlangt die Entscheidung auch Gesetzeskraft (§ 31 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG; vgl. Art. 94 Abs. 2 Satz 1 GG).

Düsseldorf, den 15.01.2024



Tobias Roß
Rechtsanwalt