

Eckpunktepapier zur Neugestaltung des Forstschäden-Ausgleichsgesetzes (Arbeitstitel: Gesetz zum Ausgleich von Auswirkungen besonderer, auch bestimmter klimabedingter Schadensereignisse in der Forstwirtschaft - ForstSchAusglGneu) und Implementierung von Maßnahmen zur Risikovorsorge und des Risiko- und Krisenmanagements in der Forst- und Holzwirtschaft

- Handlungsbedarf und Lösungsansätze -

I. Ausgangssituation

Die Erfahrungen insbesondere der letzten 3 Kalamitätsjahre haben gezeigt, dass wesentliche Teile des aus dem Jahr 1969 stammenden Forstschäden-Ausgleichsgesetzes (ForstSchAusglG) nicht mehr zeitgemäß sind.

Insbesondere infolge des Klimawandels stellen sich z. T. neue Herausforderungen (siehe unten), für die das aktuell geltende ForstSchAusglG bislang keine adäquate Antwort bietet. Zudem haben sich zwischenzeitlich wesentliche wirtschaftspolitische Parameter und strukturelle Rahmenbedingungen (z. B. EU-Binnenmarkt, Strukturwandel der Holzwirtschaft, Umbau der Forstverwaltungen, Haltung der EU-KOM zu Beihilfen etc.) so verändert, dass die mit dem ForstSchAusglG verfolgten Ziele mit den derzeit bestehenden Bestimmungen kaum noch angemessen erreicht werden können. Hinzu kommt, dass die bislang vorgesehenen und praktizierten Verfahrensabläufe und Beteiligungspflichten (z. B. bei der Entscheidung, ob und falls ja, welche Teile des ForstSchAusglG angewendet werden sollen) einer gebotenen zeitnahen Reaktion unflexibel entgegenstehen. Dies betrifft sowohl den Auslösemechanismus als auch die vorgesehenen Handlungsinstrumente.

Unabhängig davon stellen sich infolge des Klimawandels z. T. völlig neue Herausforderungen, die weit über den Aspekt einer ausgleichbaren Holzmarktstörung hinausgehen (z. B. sukzessiv fortschreitende Dürreschäden der Jahre 2018 bis 2020 in Verbindung mit einer anhaltenden Borkenkäferkalamität auf nahezu der gesamten Waldfläche) und für deren Bewältigung geeignete Instrumente und Verfahren des Risiko- und Krisenmanagements im erforderlichen Umfang bislang fehlen.

In der Branche Forst und Holz besteht angesichts dieser Befunde Einigkeit, dass daher weitergehende Instrumente bzw. Regelungen benötigt werden, um künftigen Waldkalamitäten frühzeitig und wirksam zu begegnen und betroffene Waldbesitzer bei ihren Bemühungen um die Walderhaltung umfassend zu unterstützen.

Das vorliegende Diskussionspapier fasst die wesentlichen Befunde und Vorschläge der Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des ForstSchAusglG sowie der Etablierung von Instrumenten des Risiko- und Krisenmanagements zusammen und bewertet damit im Zusammenhang stehende Aspekte mit Blick auf die Umsetzung in der nächsten Legislaturperiode.

Mit dem Gesetz und ergänzenden Maßnahmen soll ein wirkungsvolles Instrumentarium geschaffen werden, um über die Zielsetzung des bestehenden ForstSchAusglG hinaus auf die zunehmenden Folgen des Klimawandels im Wald (Extremwetterereignisse, Borkenkäferkalamitäten, etc.) auch bereits vorsorglich reagieren zu können (präventiv, kurz- und längerfristig) und eine effiziente, werterhaltende und bestmögliche Verwendung des anfallenden Rohstoffes Holz im Krisenfall zu sichern.

II. Schwachstellenanalyse des geltenden ForstSchAusglG

Das ForstSchAusglG wurde in den vergangenen Jahrzehnten eingesetzt, um Marktstörungen infolge großer Schadensereignisse (v. a. Sturm/Orkanschäden) entgegenzuwirken. Die aktuelle Waldkrise mit ihrer durch eine Wechselwirkung zwischen Dürre, Hitze und Borkenkäferkalamität über Monate und Jahre kumulierenden Schadensentwicklung kennzeichnet jedoch eine neue Art von Kalamität, mit der infolge des Klimawandels künftig verstärkt gerechnet werden muss. Mit Blick auf diese neue „Qualität“ künftiger Schadensereignisse und den damit verbundenen Herausforderungen für die Walderhaltung und die Forstwirtschaft ergeben sich folgende **Schwachstellen** des geltenden ForstSchAusglG:

1. **„Alles oder nichts“-Regelung:** Die bisherige Regelung kennt nur einen einzigen Mechanismus, um das geltende ForstSchAusglG anzuwenden, nämlich durch eine Rechtsverordnung, mit der alle derzeit im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen (hier: Einschlagsbeschränkung und steuerliche Maßnahmen) zugleich in Kraft (Junktin) gesetzt werden.
2. **Auslösung durch eine Bundesverordnung:** Der vorgesehene Auslösemechanismus in Form einer einzelfallweisen, jeweils zeitlich befristeten Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sowie mit Zustimmung des Bundesrates stellt eine hohe Hürde dar und steht einer in der Sache

notwendigen und gebotenen zeitnahen Anwendung entgegen.

So hat es in der vorliegenden Krise mit kumulierender Schadensentwicklung (Beginn: Sturmwürfe am 3. und 18. Januar 2018) nahezu drei Jahre gedauert, bis Sachverhaltsklärung und Meinungsbildung bei Bund und Ländern so weit vorangeschritten waren, dass das Land NW einen Initiativantrag zur Anwendung des ForstSchAusglG im Bundesrat einbringen konnte (BR-Drs. 639/20 vom 28. Okt. 2020). Und selbst von da an hat es knapp ein weiteres halbes Jahr gedauert, bis die Verordnung schließlich in Kraft treten konnte¹.

Dies belegt, wie zeitaufwendig die mit einer Verordnung verbundenen Vorarbeiten, Meinungsbildungs- sowie politische Aushandlungs- und Abstimmungsprozesse in Verbindung mit vorgegebenen Verfahrensabläufen und Vorlagefristen sein können. Eine möglichst zeitnahe Anwendung des ForstSchAusglG ist somit kaum zu erreichen und es besteht die Gefahr, dass Maßnahmen zu spät kommen und ggf. kaum noch Wirkung entfalten können.

3. **Enge Fokussierung allein auf Holzmarktstörung:** Das geltende ForstSchAusglG stellt – in der Auslösung wie auch in seinen Instrumenten – einzig auf das Krisenmerkmal der „ausgleichbaren Marktstörung“ ab. Nach geltender Regelung liegt eine Waldkrise nur dann und nur insoweit vor, wie außerordentliche Holznutzungen erhebliche und überregionale Störungen des Rohholzmarktes verursachen, die durch eine Einschränkung des ordentlichen Holzeinschlages gemindert werden sollen. Entsprechend enthält das geltende ForstSchAusglG bislang keine Instrumente, die z. B. auf die Beendigung der eigentlichen Waldkrise (Walderhaltung) oder auf den Wiederaufbau geschädigter Wälder gerichtet sind (siehe unten).

III. Weitergehende Erfordernisse zur Risikovorsorge und des Risiko- und Krisenmanagements

Die aktuelle Waldkrise hat deutlich gemacht, dass das ForstSchAusglG allein nicht mehr ausreicht, um gegenwärtigen und künftigen Waldkrisen adäquat zu begegnen. Der Klimawandel ist ein Fakt, in dessen Folge künftig verstärkt mit krisenhaften Entwicklungen zu rechnen ist, die (zumindest kurz- und mittelfristig) evtl. nur geringe Auswirkungen auf den Holzmarkt haben, gleichwohl aber den Wald und seine Funktionen sowie die Forstwirtschaft gravierend beeinträchtigen können.

Es gibt derzeit noch keine Regelungen bzw. (zeitlich eingeschränkte) Regelungsmöglichkeiten z. B. für

¹ Die HolzEinschlBeschrV2021 vom 14. April 2021 (BGBl. I S. 808) ist am 22. April 2021 in Kraft getreten

- a) unmittelbar notwendige und unabdingbare Vorarbeiten (wie z. B. eine bundeseinheitliche und koordinierte Erfassung krisenhafter Entwicklungen z. B. durch ein Waldschadensmonitoring),
- b) forstliche Präventions- und Gegenmaßnahmen zur frühzeitigen Eindämmung von entstehenden Schadentwicklungen,
- c) Maßnahmen zur Bewältigung eingetretener Schäden und Störungen, zur Sicherung wichtiger Waldfunktionen und zum nachfolgenden Wiederaufbau betroffener Wälder (s. GAK-Hilfen) sowie für
- d) flankierende Hilfsmaßnahmen (z. B. Erleichterungen für die Holzabfuhr).

Die zurückliegenden Erfahrungen belegen, dass für den Walderhalt ggf. ergänzende Regelungen zur Risikovorsorge und zu einem geeigneten Risiko- und Krisenmanagement als integralem Bestandteil ordnungsgemäßer Waldbewirtschaftung auf Ebene von Bund und Ländern erforderlich sind, damit krisenhaften Entwicklungen frühzeitig, adäquat und wirksam begegnet werden kann.

Für krisenhafte Entwicklungen im Wald werden im „ForstSchAusglGneu“ weitere Parameter bzw. Merkmale zur Definition von Krisensituationen und entsprechende Auslöser für übergreifende, gestaffelte Maßnahmen der Risikovorsorge und des Krisenmanagements (Bund, Länder) benötigt.

Für die Bewältigung künftiger Waldkrisen sollte dabei ein **möglichst breites Bündel an geeigneten Vorsorge- und Reaktionsinstrumenten** (rechtliche Regelungen, Förderung, Wissenstransfer) zur Verfügung stehen. Bislang enthält das geltende ForstSchAusglG beispielsweise keine Handlungs- bzw. Maßnahmenoptionen, die unmittelbar vor Ort bzw. im Wald z. B. zur Erfassung krisenhafter Entwicklungen (Monitoring), zur Eindämmung von entstehenden Schadentwicklungen (Waldschutz), zur Sicherung wichtiger Waldfunktionen (Erhaltung) oder zum nachfolgenden Wiederaufbau betroffener Wälder (Rehabilitation) beitragen.

IV. Handlungsoptionen und Lösungsansätze

Waldschadensmonitoring - Fernerkundungsbasiertes Nationales Erfassungssystem
Waldschäden – FNEWs

Am leichtesten ist der Schaden zu beheben, der gar nicht erst entsteht, der räumlich eingegrenzt oder dem bereits in einer frühen Entwicklungsphase begegnet werden kann. Elementare Basis für ein professionelles Risiko- und Krisenmanagement zum Erhalt des

Waldes und der Vermeidung von wirtschaftlichen Schäden der Forstwirtschaft (vgl. Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz): § 1 Gesetzeszweck, § 41 Förderung (1) u. (2) sowie § 41a Walderhebungen) muss ein umfassendes Schadensmonitoring sein. Aufgabe eines solchen Waldschadensmonitorings ist es, krisenhafte Entwicklungen in den Waldökosystemen frühzeitig zu erkennen oder zu prognostizieren, ihr Ausmaß zu erfassen und zeitnah objektive Daten für Entscheidungen darüber bereitzustellen, ob und ggf. welche Maßnahmen eines Krisenmanagements erforderlich sind. Ein frühzeitiges Erkennen relevanter Entwicklungen ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dass politische oder sonstige Maßnahmen auf Ebene von Bund und Ländern zeitnah eingeleitet und umgesetzt werden können. Ein schnelles Agieren in der Krisensituation ist erforderlich, um der Weiterentwicklung von Schäden im Wald effektiv und effizient entgegenzuwirken und gleichzeitig den Werterhalt des anfallenden Holzes zu sichern.

Aus diesem Grund wird den Ergebnissen des Projekts „Waldschadensmonitoring“ eine zentrale Bedeutung v. a. im Vorfeld eines möglichen Anwendungsfalls des ForstSchAusglGneu und für weitere außergesetzliche Maßnahmen zugemessen.

Hinweis: Das Projekt zum satellitengestützten Waldschadensmonitoring ist bewilligt und nach einigen Verzögerungen im Oktober 2020 gestartet. Erste Ergebnisse werden im Dezember 2022 erwartet. Bis dahin bleiben regelmäßige Meldungen der Länder notwendige Grundlage für eine Anwendung/Auslösung des Gesetzes.

Im Interesse einer verwaltungseffizienten und verhältnismäßigen Erfassung von kritischen Entwicklungen erscheint ein differenziertes, abgestuftes Monitoring sinnvoll: Ein effizientes niedrighwelliges „Basismonitoring“ (z. B. auf der Grundlage von Fernerkundungsdaten) dient als „Frühwarnsystem“ für Akteure und Entscheidungsträger in Bund und Ländern. Bei Bedarf erfolgen weitere, vertiefende Erhebungen (je nach Art und regionalem Ausmaß der Schäden). Für den Fall, dass zusätzliche bzw. vertiefende Untersuchungen und/oder Erhebungen erforderlich werden, sollte auch hierfür vorsorgend entsprechende Regelungen bzw. eine diesbezügliche Ermächtigung vorgesehen werden.

Eine zentrale Bedeutung kommt der fachkundigen Interpretation und Bewertung der erhobenen Daten zu.

Für Entscheidungen der betroffenen Akteure sind zudem eine frühzeitige Information und Kommunikation über Schadensentwicklung, -ausmaß und -trends erforderlich. **Dies gilt für Bund und Länder (z. B. regionale Entwicklungen) gleichermaßen.**

Vorschlag:

- Entwicklung von verwaltungseffizienten und abgestuft-differenzierten Monitoring-Instrumenten als Entscheidungsbasis für Maßnahmen des Risiko- und Krisenmanagements inklusive entsprechender Rechtsgrundlagen
- Implementierung und Verstetigung eines bundesweiten Waldschadensmonitorings

Beschränkung des ordentlichen Holzeinschlags

§ 1 ForstSchAusglG bestimmt, dass der ordentliche Holzeinschlag beschränkt werden kann, *„wenn und soweit dies erforderlich ist, um erhebliche und überregionale Störungen des Rohholzmarktes durch außerordentliche Holznutzungen zu vermeiden, die infolge eines oder mehrerer besonderer Schadensereignisse ... (Kalamitätsnutzungen), erforderlich werden.“*

Die Beschränkung des ordentlichen Holzeinschlags (Einschlagsbeschränkung) ist die zentrale Maßnahme des ForstSchAusglG. Sie soll im Kalamitätsfall das Angebot des ordentlichen Holzeinschlags (planbares und gesundes Waldfrischholz) begrenzen. Dies soll Freiräume für die Vermarktung von Kalamitätsholz schaffen und zugleich einem überangebotsbedingten Preisverfall entgegenwirken. Die Holzeinschlagsbeschränkung entfaltet auf dem Holzmarkt ihre Wirkung und hat deshalb nach wie vor ihre Berechtigung. Zur Durchsetzung der Maßnahme können Sanktionsmechanismen erforderlich sein. Das ForstSchAusglG definiert die Ordnungswidrigkeiten und legt Höchstbeträge für entsprechende Handlungen fest. Die Bußgeldhöhe wäre zu prüfen, und, sofern das ForstSchAusglG neu um weitere Maßnahmen erweitert wird, wäre zu prüfen, ob zur Durchsetzung der jeweiligen Maßnahmen entsprechende weitere bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeitstatbestände erforderlich erscheinen.

Das Instrument der Einschlagsbeschränkung hat sich aus Sicht der Forstwirtschaft wie der Bundesregierung in früheren Jahren bei großen Orkanshäden bewährt, wobei dieser Eingriff in den Markt lediglich als Ultima Ratio zur Lösung von Krisensituationen auf dem Holzmarkt eingesetzt werden sollte. Seitdem haben sich zentrale Rahmenbedingungen allerdings grundlegend verändert, die eine Überprüfung der Kriterien und Verfahren in folgenden Punkten sinnvoll erscheinen lassen:

- * Ein formalisierter Auslösemechanismus ist erforderlich und geboten, denn eine Einschlagsbeschränkung bedeutet einen massiven Eingriff in bestehende Grundrechte (z. B. Eigentum), Rechtsverhältnisse (z. B. bestehende Forstunternehmerverträge und arbeitsrechtliche Zielvereinbarungen von Forstmitarbeitern etc.) sowie in Holz- und Dienstleistungsmärkte (z. B. bestehende Holzlieferverträge, Arbeitsstopp etc.). Ein Eingriff in diese Rechtsgüter ist nur verhältnismäßig, wenn objektiv belegbar eine Kalamität vorliegt, die diesen Eingriff rechtfertigt. Welche objektiven Kriterien sind

neben dem z. Zt. rein mengenmäßigen Schadholtzanfall relevant, um einen Markteingriff des Bundes über eine Einschlagsbeschränkung zu rechtfertigen (z. B. Nachfrage-/Versorgungssituation und Kapazitätsauslastung der Rohholz verbrauchenden Branchen)?

- * Damit die angestrebte Marktentlastungswirkung erreicht werden kann, sollte eine Einschlagsbeschränkung schnellstmöglich nach Eintritt eines (relevanten) Schadensereignisses in Kraft treten können. Eine zeitnahe Anwendung ist mit dem bislang vorgesehenen Auslösemechanismus und Verfahren für eine Rechtsverordnung (mit Einvernehmen BMWi und Zustimmung BRat) schwer zu erreichen (siehe oben).
- * Welche Anpassungen sind ggf. erforderlich, damit eine Einschlagsbeschränkung bei den gegebenen Rahmenbedingungen (z. B. EU-Binnenmarkt oder Just-in-time-Lieferketten einer auf kontinuierliche Frischholzversorgung angewiesenen Holzwirtschaft) auch künftig noch die angestrebte Marktentlastung bewirkt und sich evtl. unerwünschte Nebenwirkungen im Rahmen halten.

Vorschlag:

- Das Instrument der Einschlagsbeschränkung hat sich bewährt (z. B. Sturm/Orkanschäden) und sollte daher grundsätzlich als Ultima Ratio beibehalten und ggf. an neue Rahmenbedingungen angepasst werden.
- Überprüfung der bestehenden Auslöseschwellen und -mechanismen und ggf. Ergänzung weiterer objektiver Bewertungskriterien zum Erlass einer Einschlagsbeschränkung im Rahmen des ForstSchAusglGneu
- Die Mitwirkungsrechte von BMWi und BRat beim Erlass einer Rechtsverordnung zur Einschlagsbeschränkung sind **aufgrund des damit verbundenen weitreichenden Eingriffs in den Markt und Rechtsverhältnisse** aufrechtzuerhalten.
- Prüfung einer Eilverordnungsbefugnis des BMEL, um auf krisenhafte Situationen rasch reagieren zu können.

Junktum zwischen Erlass einer Einschlagsbeschränkung und steuerlichen Erleichterungen

Die steuerlichen Entlastungstatbestände des geltenden ForstSchAusglG gehen deutlich über die in § 34b Absatz 3 Einkommensteuergesetz (EStG) enthaltenen Regelungen für Einkünfte privater Waldbesitzer aus außerordentlichen Holznutzungen hinaus. Auch die in § 34b Absatz 5 EStG vorgesehene Möglichkeit, steuerliche Billigkeitsmaßnahmen zu erlassen, greift kürzer als die Entlastungen im ForstSchAusglG.. Die Billigkeitsregelungen setzen zudem voraus,

dass ein besonderes Schadensereignis vorliegt und eine Einschlagsbeschränkung nicht angeordnet wurde. In der Vergangenheit wurden auf Grundlage des § 34b Absatz 5 EStG nur einmal im Jahr 2019 Billigkeitsmaßnahmen erlassen. Die Entlastungstatbestände des ForstSchAusglG stellen daher eine wichtige flankierende Hilfsmaßnahme zur Unterstützung betroffener Forstbetriebe / Waldeigentümer dar.

Systembedingt können steuerliche Entlastungstatbestände ihre Unterstützungs- bzw. Entlastungswirkung allerdings erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung entfalten (ca. ein Jahr nach der eigentlichen Kalamität).

Derzeit sind die im ForstSchAusglG vorgesehenen steuerlichen Entlastungstatbestände gesetzlich an den Erlass einer Einschlagsbeschränkung gekoppelt (Junktin). Ein solches oder vergleichbares Junktin zur Aktivierung der steuerlichen Entlastungstatbestände des ForstSchAusglG ist nach Auffassung des BMF unter Verweis auf das Bundesverfassungsgericht unabdingbar. Aus Gründen der Finanzverfassung besteht ein hoher Rechtfertigungsdruck, um steuerliche Entlastungsmaßnahmen zu begründen. Steuerliche Entlastungsmaßnahmen setzen voraus, dass der Ernst der Lage dies als „zielgerichtet und folgerichtig“ gebietet. Der Ernst der Lage kommt dadurch zum Ausdruck, dass in der Hauptsache eine relevante Maßnahme (hier: Einschlagsbeschränkung) verordnet wird.

Für den Fall, dass eine Einschlagsbeschränkung (z. B. aufgrund gegebener bundesweiter Betroffenheit, sukzessiver Schadensentwicklung und fehlender Marktwirkung etc.) nicht zu rechtfertigen ist, können die im ForstSchAusglG vorgesehenen Steuererleichterungen trotz einer bundesweiten Großkalamität und bei erheblichen Einkommens- und Vermögensverlusten der privaten Waldbesitzer daher aufgrund des bestehenden Junktins derzeit nicht aktiviert werden.

Vorschlag:

1. Beibehaltung von steuerlichen Entlastungstatbeständen des § 34b ESt sowie des ForstSchAusglG und
2. Entwicklung von gesetzlich definierten Auslöseschwellen, die aus Sicht des Steuerrechts von ihrer Bedeutung dem Auslösetatbestand einer EinschlagsbeschränkungsVO vergleichbar und für die Gewährung von Steuererleichterungen bindend (Junktin) sind.

Beschränkung der Holzeinfuhr

Bei der Erarbeitung des ForstSchAusglG (1969) gab es noch keinen EU-Binnenmarkt. Insofern war es aus damaliger Sicht sinnvoll und zielführend, die Beschränkung des Holzeinschlags mit einer Einfuhrbeschränkung zu koppeln, da hierdurch einem Überangebot an Holz durch Import aus Drittländern vorgebeugt werden konnte.

Seit Einführung des EU-Binnenmarktes (1993) ist das Instrument einer Einfuhrbeschränkung mit dem bestehenden EU-Recht jedoch grundsätzlich, d. h. allein zum Schutz heimischer Märkte, nicht mehr vereinbar.

Im Hinblick auf die international vernetzten Märkte ist zudem zu hinterfragen, ob eine Beschränkung der Holzeinfuhr zukünftig überhaupt noch die gewünschte Wirkung erzielen kann und im Übrigen wirtschaftsstrategisch sinnvoll ist. Die heimische Forstwirtschaft konnte in zurückliegenden Jahrzehnten in Zeiten schwacher Nachfrage auf den Inlandsmärkten, wie auch bei allen bisherigen Waldkrisen, Rundholzexporte als willkommenes Absatzalternative bzw. wichtiges Ventil zur Entlastung des Holzmarktes nutzen. Diese Möglichkeit sollte nicht ohne Not beeinträchtigt bzw. durch Gegenreaktionen aufs Spiel gesetzt werden.

Vorschlag:

- Streichung des § 2 ForstSchAusglG (Beschränkung der Holzeinfuhr)

Abgestuftes System zur Auslösung weiterer Mechanismen des Risiko- und Krisenmanagements

Insbesondere infolge des Klimawandels stellen sich z. T. völlig neue Herausforderungen, die über den Aspekt einer ausgleichenden Holzmarktstörung hinausgehen. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, werden neue Instrumente benötigt, um den Wald und seine umfangreichen Leistungen auch in Zeiten des Klimawandels im Sinne des Bundeswaldgesetzes zu erhalten. Beispielsweise wenn Forstkulturen vertrocknen, invasive Arten oder sonstige gravierende Schäden im Wald auftreten, die mit dem bisherigen Parameter „Holzmarktstörung“ weder erfasst noch abgedeckt werden. Aus diesem Grund sind zusätzliche Parameter für den Kalamitätsfall sowie entsprechende Instrumente zu entwickeln, die hieran mit Maßnahmen gezielt ansetzen.

Zudem sind Auslöseschwellen und Auslösemechanismen sowie zusätzliche Parameter und Instrumente notwendig, um bestimmte (nachfolgend näher benannte) Hilfsmaßnahmen nach einem mehrstufigen System in Abhängigkeit der Schadensart und Schadensintensität schneller und stufenweise in Kraft setzen zu können. Ziel ist es dabei, frühzeitig und verhältnismäßig auf sich anbahnende problematische Entwicklungen im Wald reagieren zu können und weitere Schadentwicklungen einzugrenzen.

Unabhängig von festzulegenden Auslöseschwellen und Auslösemechanismen für unterschiedliche Hilfsmaßnahmen auf Bundesebene sollte BMEL dabei zusätzlich auch die Möglichkeit haben, bestimmte Maßnahmen im Bedarfsfall „manuell“ zu aktivieren (z. B. aufgrund einer Empfehlung eines beratenden Sachverständigengremiums), etwa um eine

Billigkeitsregelung zu erlassen. Dieses ist wichtig für solche Fälle, in denen die bestehenden Parameter das jeweilige Krisenbild nicht oder nur unzureichend abbilden.

Über allem steht das Bestreben, die Waldfunktionen zu sichern.

Vorschlag:

- Entwicklung von Definitionen und zusätzlichen Parametern zur Feststellung, wann relevante Kalamitäten vorliegen, sowie neuer Instrumente, um diesen Schadentwicklungen angemessen zu begegnen
- Festlegung neuer stufiger Auslöseschwellen und Auslösemechanismen

Sachverständigengremium

Die Natur lässt sich nur bedingt in festgelegten Schemata und vorbestimmten Auslöseschwellen fassen. Zudem hat sich gezeigt, dass gegenwärtige und künftige Waldkrisen schwer einschätzbar sind; möglicherweise werden sie durch andere Merkmale und Entwicklungen geprägt, als bisherige Waldkalamitäten. Daher erscheint ein Sachverständigengremium erforderlich, das den BMEL im Umgang mit Waldkrisen bzw. bei der Anwendung des ForstSchAusglGneu berät.

Vorschlag:

- Entwicklung von Konzeptvorschlägen zu Aufgaben und möglicher Besetzung eines beratenden Sachverständigengremiums.
- Dem Gremium sollen einerseits fachkundige Vertreter der Forstwissenschaft, andererseits Vertretern der Länder und unmittelbar vom Gesetz betroffener Kreise aus der Praxis angehören. Die Mitglieder sollen vom BMEL berufen werden.

Verkehrsrechtliche Erleichterungen im Krisenfall

Der Rohstoff Holz ist ein verderbliches Naturprodukt. Fällt er - wie im Krisenfall einer Naturkatastrophe - unplanmäßig und in großen Mengen an, ist in dieser Ausnahmesituation die Gewährleistung eines zügigen und optimierten Abtransportes aus dem Wald ein wesentlicher Erfolgsfaktor für den effektiven Waldschutz (Entfernung Käferholz) und Werterhalt des Holzes. Hierfür sind für den Krisenfall und bei Überschreitung bestimmter Auslöseschwellen entsprechende Erleichterungen zur Sicherstellung der notwendigen Infrastruktur erforderlich. Darüber hinaus kann eine hierdurch besser zu gewährleistende gleichmäßige Anwendung bestehender Regelungen dazu führen, dass die Betroffenen im

Krisenfall mehr Rechtssicherheit z.B. im länderübergreifenden Transport von Schadholz erhalten.

- Kabotage

Das Kabotageverbot ist im EU-Recht geregelt. Die Mitgliedsstaaten haben keine Möglichkeit, Ausnahmen zu erlassen. Lediglich die Sanktionierung von Verstößen kann unter bestimmten (strengen) Voraussetzungen ausgesetzt werden, wie in 2018 und 2019 geschehen. Aus diesem Grund besteht beim Kabotageverbot **wenig Spielraum**, dies im nationalen Recht abweichend zu regeln. Einzelfallentscheidungen zur Aussetzung der Sanktionierungen sind mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden und kosten Zeit. Aus diesem Grund sollen Empfehlungen und Entscheidungshilfen erarbeitet werden, um – abhängig von der Auslöseschwelle des neuen Gesetzes – regional übergreifend eine einheitliche Ermessensauslegung bei der Aussetzung der Sanktionierung zu erreichen.

- Sonn- und Feiertagsverbot

Das Sonn- und Feiertagsfahrverbot ist in § 30 Absatz 3 Straßenverkehrsordnung geregelt. Ausnahmen hiervon sind auf Antrag möglich. Zuständige Stelle hierfür ist jeweils die Straßenverkehrsbehörde, in deren Bezirk die Ladung aufgenommen wird oder die antragstellende Person ihren Wohnort, Sitz oder eine Zweigniederlassung hat. Im Interesse einer regional übergreifend einheitlichen Handhabung bei der Genehmigung von Ausnahmen beim Sonn- und Feiertagsfahrverbot wird die Erarbeitung von Entscheidungshilfen als hilfreich angesehen, um – abhängig von der Auslöseschwelle des neuen Gesetzes – regional übergreifend eine einheitliche Ermessensauslegung der zuständigen Behörde(n) zu erreichen.

- Harmonisierung Tonnage

Die bestehenden Vorgaben für die zulässigen Gesamtgewichte von Lkw dienen dem Schutz der Verkehrsinfrastrukturen vor Überlastung. Eine Harmonisierung bei den zulässigen Gesamtgewichten im Kalamitätsfall liegt in der Zuständigkeit der Länder. Die Erarbeitung einer Entscheidungshilfe wird als hilfreich angesehen, um – abhängig von der Auslöseschwelle des neuen Gesetzes – Länder übergreifend eine einheitliche Ermessensauslegung der zuständigen Behörde(n) zu erreichen.

Vorschlag:

BMVI wird die Anregungen in den zuständigen Bund-Länder-Gremien mit den Vertretern der Länder diskutieren.

Verkehrssicherungspflicht

Mobilität und verkehrssichere Straßen zählen zu den Grundbedürfnissen unserer Bevölkerung und Volkswirtschaft. Die Rechtsmaterie „Verkehrssicherungspflicht“ ist komplex und Gegenstand höchstrichterlicher Entscheidungen. Diese folgt dem in Artikel 14 Absatz 2 Grundgesetz enthaltenen Grundsatz „Eigentum verpflichtet“. Nach allgemeiner Rechtsauffassung ist der sich aus der Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht für die betroffenen Waldeigentümer ergebende Aufwand als Inhaltsbestimmung des Eigentums im Rahmen der Sozialbindung ersatzlos hinzunehmen, denn dem Aufwand zur Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht stehen potenziell hohe Gefahren und Schäden gegenüber, falls es zu Unfällen kommt.

Vor diesem Hintergrund und auch mit Blick auf mögliche Präcedenzwirkungen auf andere Fragestellungen der Verkehrssicherungspflicht werden derzeit keine Spielräume gesehen, das Rechtsinstitut der Verkehrssicherungspflicht einseitig zugunsten der Waldeigentümer zu ändern.

Allerdings sollte im Rahmen regionaler Risikovorsorge- und Krisenmanagementpläne (s. u.) geprüft werden, welche Regelungen und Instrumente (z. B. Verantwortungspartnerschaften zwischen Waldbesitz und Straßenbaulastträger) zu einer der Situation angemessenen Entlastung beitragen könnten.

Forstschutz / Ersatzvornahme / Verwaltungszwang

Zur Vorbeugung und Bewältigung von krisenhaften Entwicklungen ist im Hinblick auf den Forstschutz schnelles und konsequentes Handeln zur Verhinderung und zur Begrenzung von Massenvermehrungen forstlicher Schaderreger notwendig.

Für Außenstehende schwer nachvollziehbar ist, dass hier z. T. Maßnahmen gefordert werden (z. B. Einschlag von Käferbäumen), die einem Einschlagsverbot scheinbar widersprechen.

Forstlich problematisch ist, wenn einzelne Waldeigentümer in betroffenen Waldregionen die erforderlichen Maßnahmen zur Beseitigung von Infektionsquellen nicht, nicht rechtzeitig oder nur unzureichend ergreifen und damit die amtlichen Bemühungen um eine (rechtzeitige) Begrenzung von krisenhaften Entwicklungen ignorieren, behindern oder konterkarieren. Zudem besteht die Herausforderung, dass die Eigentümer von Wäldern oftmals nicht bekannt oder verfügbar sind. Hier ist zum einen das Instrument der Allgemeinverfügung in den Blick zu nehmen. Zum anderen sollte, wenn ein sofortiges Handeln und ein unverzügliches Durchsetzen der behördlichen Anordnung geboten ist, deren sofortige Vollziehbarkeit gesetzlich angeordnet werden.

Vor diesem Hintergrund könnten im ForstSchAusglGneu (bzw. in einem entspr. Artikel zur Änd. des BWaldG) spezialgesetzliche verwaltungsrechtliche Eingriffsbefugnisse für die zuständigen Behörden geschaffen und Zuwiderhandlungen gegen eine darauf fußende vollziehbare Anordnung bewehrt werden.

Vorschlag:

Prüfung der Schaffung verwaltungsrechtlicher Eingriffsbefugnisse und deren Umsetzung durch die zuständigen Behörden sowie Bewehrung darauf fußender vollziehbarer Anordnungen.

Regionale Risikovorsorge- und Krisenmanagementpläne

Der Wald im Klimawandel ist zunehmenden Risiken ausgesetzt. Die Gefahren durch Stürme, Dürren, Waldbrände, Starkregenereignisse erfordern frühzeitige und regionale Risiko- und Problemanalysen, um auf den Eintritt der Ereignisse angemessen vorbereitet zu sein und professionell reagieren zu können.

Die Waldverhältnisse unterliegen erheblichen regionalen Unterschieden. Dies betrifft die natürlichen Standorte, die jeweiligen Waldbestände, die Waldbesitzstrukturen, die für den Eintritt von Waldkalamitäten maßgeblichen Witterungsverhältnisse aber auch die jeweiligen Umstände wie z. B. Verkehrsinfrastruktur, das Vorhandensein regionaler Holzwirtschaftsunternehmen, die Verfügbarkeit von Holzlagerplätzen etc.

Im Sinne einer möglichst zeitnahen und auf die jeweiligen Verhältnisse bestmöglich angepassten Risikovorsorge und Krisenmanagements sind jeweils regionale Risiko- und Krisenmanagementpläne daher von zentraler Bedeutung. Zu deren Entwicklung und Umsetzung (z.B. Risikoanalyse, -vorsorge z.B. in den Bereichen Holzlagerplatzeinrichtung, Weginfrastruktur, Waldbrandschutz) sollten die zuständigen federführenden Forstbehörden in ihrer Verantwortung gestärkt werden.

Rundholzlagerung /Bahntransporte / Einsatz von Bundeswehr

- Rundholzlagerung

Forstüblich sind für den Regelbetrieb im Wald Holzlagerplätze (Trockenlagerung) in einem bestimmten Umfang vorhanden. Diese bedürfen i. d. R. keiner behördlichen Genehmigung; nach § 2 Abs. 1 BWaldG zählen sie explizit zur Waldfläche. Im Normalfall beträgt die Verweildauer von frisch eingeschlagenem Rundholz in solchen Lagern meist nur wenige Wochen oder Monate, da die Holzwirtschaft aus technischen und qualitativen Gründen überwiegend frisches Holz bevorzugt.

Im Kalamitätsfall entsteht in kurzer Zeit ein hoher Holzanfall, der zudem oft nicht oder nur zu großen Preisabschlägen vermarktbar ist. Die forstüblichen Trockenlagerkapazitäten sind dann i. d. R. nicht nur mengenmäßig unzureichend, sondern zudem oft auch ungeeignet, um anfallendes Kalamitätsholz (Waldholz) längerfristig so zu lagern, dass

- a) sein Wert bzw. seine Verwertbarkeit für eine längere Zeit erhalten bleiben (Insekten- und Pilzbefall) und
- b) vom lagernden Holz zugleich keine Infektionsrisiken für umliegende Waldbestände ausgehen.

Eine werterhaltende und forstschutzneutrale Lagerung erfordert somit eine Lagerung außerhalb des Waldes mit einem Mindestabstand und / oder zusätzliche Schutzmaßnahmen, z. B. Entrindung, Abdeckung mit Schutzfolien, Beregnung (Nasslagerung) oder Behandlung mit Insektiziden etc.

Bereits jetzt kann die Anlage von Holzlagerplätzen (Nass- und Trockenlager) zur Lagerung der Kalamitätshölzer im Rahmen der GAK (Förderbereich 5F: Förderung von Maßnahmen zur Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen) weitgehend gefördert werden.

Eine Nasslagerung (Gewässernutzung z. B. durch Beregnung) erfordert i. d. R. eine wasserrechtliche und evtl. auch eine naturschutzrechtliche Genehmigung.

In Gebieten mit Bedeutung für den Naturschutz dürfen zudem bienen- bzw. bestäubergefährliche Insektizide nicht angewendet werden (§ 4 Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung). Besondere Bestimmung für den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln gelten zudem auch in Wasserschutzgebieten.

Das wasserrechtliche Genehmigungsverfahren zur Ausweisung von Nasslagerplätzen ist aufwendig und dauert aus Sicht des Forstschutzes häufig zu lange. Es ist zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, entsprechende Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Im Kalamitätsfall ist es wichtig, möglichst schnell geeignete Rundholzlagermöglichkeiten zu schaffen, um die Infektionsrisiken für umliegende Waldbestände zu verringern sowie einem Wertverlust des Holzes entgegenwirken zu können.

Soweit für die Lagerung Grundstücke anderer Eigentümer genutzt werden soll, ist zudem deren Einverständnis erforderlich. Bei landwirtschaftlichen Grundflächen kann dabei das Problem entstehen, dass eine längere Nutzung als Holzlager evtl. zu Problemen bei den Direktzahlungsansprüchen führen kann.

Unabhängig davon sollen zudem Vorschläge entwickelt werden, die dazu beitragen, dass die Bereitschaft zur Erarbeitung von regionalen Risiko- und Krisenmanagementplänen erhöht wird.

- Bahntransporte

Im Kalamitätsfall kommt dem Schienentransport von Rundholz eine besondere Bedeutung zu. Die Bahn ist in hohem Maße geeignet, große Holzmenen auch über größere Distanzen zu transportieren und damit zusätzliche Vermarktungs- und Verarbeitungskapazitäten überregional verfügbar zu machen. Dies ist nur möglich, wenn die Bahn die hierzu erforderlichen Infrastrukturen und Bahnanlagen erhält und pflegt. Das Vorhalten von Verladebahnhöfen insbesondere im ländlichen Raum wird für den Kalamitätsfall als wichtig angesehen, ist für die Bahn aber mit dauerhaften Aufwendungen verbunden. Die Umsetzung sollte in regionalen Risiko- und Krisenmanagementplänen aufgenommen werden.

- Einsatz von Bundeswehr

Zu prüfen ist, wie und unter welchen Rahmenbedingungen (Auslöseschwellen) die Bundeswehr bei künftigen Waldkalamitäten sinnvoll und möglichst in allen Waldbesitzarten eingesetzt werden kann.

Vorschlag:

Überprüfung und Entwicklung von Regelungen, Entscheidungshilfen und Anreizinstrumenten (z. B. Fördertatbestände) zur Erarbeitung von regionalen Risiko- und Krisenmanagementplänen, in die u. a. langfristige Lagerungskonzepte außerhalb von Wald, Aspekte der Waldbrandvorbeugung und -bekämpfung, Bahntransporte, Einsatz Bundeswehr einfließen könnten.

Sonstige Anreize/Förderungen

In dem Maße wie ordnungsrechtliche Maßnahmen an ihre Grenzen stoßen, werden ergänzend alternative Maßnahmen erforderlich, um eine Krise abzumildern und krisenhafte Entwicklungen schnellstmöglich zu beenden und betroffene Forstbetriebe bei der unmittelbaren (forstlichen) Krisenbekämpfung und der nachfolgenden Krisenbewältigung (z. B. Aufräumarbeiten, Verkehrssicherung, Wiederaufforstung etc.) zu unterstützen. Gleichzeitig wächst das Erfordernis der betrieblichen Risikovorsorge, um den Auswirkungen des Klimawandels gerecht zu werden.

Vorschlag

1. Prüfung von alternativen Maßnahmen:

Unter welchen Umständen kommen bei Waldkrisen z. B. - ergänzend zu GAK-Hilfen - der **Europäische Solidaritätsfonds** oder die Nationale Rahmenrichtlinie in Betracht?

2. Überprüfung von Maßnahmen mit Anreizcharakter:

Welche Maßnahmen können im Krisenfall einen Beitrag leisten z. B.

- a) für die unmittelbare Krisenbewältigung im Wald (z. B. Gefahrenbeseitigung, räumliche Eingrenzung von Schadentwicklungen, Beendigung oder zumindest Verlangsamung von Schadentwicklungen durch phytosanitäre Maßnahmen etc.),
- b) für die Bewältigung des forstlichen Wiederaufbaus (Rehabilitation der Waldbestände und ihrer Waldfunktionen),
- c) zur Begrenzung von Störungen der Holzmärkte (z. B. Marktentlastungsprämie / Nicht-einschlagsprämie gegen Überangebot und Preisverfall).

In diesem Kontext ist z. B. auch zu prüfen: Automatismen zur kurzfristigen Soforthilfe im Rahmen einer Aufstockung der GAK (Maßnahmengruppe 5F sowie Hilfen für die Betriebe, die nachweislich von Existenznot betroffen sind (außerhalb der GAK).

3. Ausbau von Kommunikation und Wissenstransfer (Bund/Länder)

Die zunehmenden Herausforderungen für den Waldbesitz, die aus den Auswirkungen des Klimawandels auf den Wald entstehen, erfordern verstärkte Anstrengungen im Bereich der Kommunikation (**z. B. bezüglich aktueller Schadentwicklungen**) und des Wissenstransfers über Erfordernisse und Lösungsansätze im Bereich der Risikovorsorge sowie des Risiko- und Krisenmanagements.