

Kleine Anfrage

des Abg. Dr. Patrick Rapp CDU

und

Antwort

**des Ministeriums für Ländlichen Raum
und Verbraucherschutz**

Grundpflichten der Waldbesitzer

Kleine Anfrage

Ich frage die Landesregierung:

1. Handelt es sich – und wenn ja, inwieweit – bei den in § 12 Landeswaldgesetz (LWaldG) dargestellten Grundpflichten für Waldbesitzer, den Wald im Rahmen seiner Zweckbestimmung nach anerkannten forstlichen Grundsätzen nachhaltig (§ 13), pfleglich (§§ 14 bis 19), planmäßig (§ 20) und sachkundig (§ 21) zu bewirtschaften sowie die Belange der Umweltvorsorge (§ 22) zu berücksichtigen, um verbindliche Vorgaben im Hinblick auf die Pflege und Bewirtschaftung des Waldes?
2. Wie sind die in § 12 LWaldG vorgenommenen Verweise auf die §§ 13, 14 bis 19, 20, 21 und 22 LWaldG im Gesamtkontext des Gesetzes zu sehen und handelt es sich dabei um zwingend zu beachtende und umzusetzende Vorgaben (unter Darstellung, bei welchen Paragrafen es sich um zwingende Vorgaben handelt und bei welchen nicht und aus welchen Gründen)?
3. Gelten diese Vorgaben für alle Waldbesitzer (Staats-, Kommunal- und Privatwald) in gleichem Umfang unter Darlegung, inwieweit hier gegebenenfalls Unterschiede bestehen?
4. Welche rechtlichen Auswirkungen hat es, wenn der Waldbesitzer die in den oben genannten Paragrafen dargestellten Vorgaben nicht beachtet, dies insbesondere auch mit Blick auf die §§ 14 und 22?
5. Welche Möglichkeiten haben die Forstbehörden, um die Einhaltung der gemachten Vorgaben durchzusetzen, insbesondere auch in Bezug auf die §§ 14 und 22, und welche Zwangs- und Durchsetzungsmaßnahmen können seitens der Forstbehörden ggf. ergriffen werden?

6. Können nur die als Ordnungswidrigkeiten einzustufenden Verstöße geahndet und gegebenenfalls zwangsweise durchgesetzt werden, oder ist dies auch in Bezug auf die sonstigen Grundpflichten möglich und wenn ja, in welcher Weise?
7. Welche Möglichkeiten haben Dritte (Verbände, Organisationen, Einzelpersonen etc.), um gegen Waldbesitzer, welche die im Gesetz dargestellten Grundpflichten nicht beachten, vorzugehen?

19.12.2018

Dr. Rapp CDU

Begründung

Es bestehen Unsicherheiten und Unklarheiten mit Blick auf die Grundpflichten der Waldbesitzer und die Möglichkeiten zur Überwachung dieser Pflichten durch die Forstbehörden, dabei stehen vor allem die §§ 14 und 22 LWaldG im Fokus. Die Kleine Anfrage soll dazu beitragen, den Sachverhalt näher zu beleuchten und Unklarheiten zu beseitigen.

Antwort

Mit Schreiben vom 22. Januar 2019 Nr. Z(51)-0141.5/395F beantwortet das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz die Kleine Anfrage wie folgt:

1. *Handelt es sich – und wenn ja, inwieweit – bei den in § 12 Landeswaldgesetz (LWaldG) dargestellten Grundpflichten für Waldbesitzer, den Wald im Rahmen seiner Zweckbestimmung nach anerkannten forstlichen Grundsätzen nachhaltig (§ 13), pfleglich (§§ 14 bis 19), planmäßig (§ 20) und sachkundig (§ 21) zu bewirtschaften sowie die Belange der Umweltvorsorge (§ 22) zu berücksichtigen, um verbindliche Vorgaben im Hinblick auf die Pflege und Bewirtschaftung des Waldes?*

Zu 1.:

Die Regelung in § 12 des Landeswaldgesetzes (LWaldG) über die Grundpflichten des Waldbesitzenden fasst die wichtigsten Pflichten über die Pflege und Bewirtschaftung des Waldes in einer programmatischen Grundsatzvorschrift zusammen und skizziert damit zugleich den Inhalt der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft.

Die für die Waldbesitzenden geltenden Gebote und Verbote werden in den dort genannten §§ 13 bis 22 LWaldG näher ausgestaltet. Diese Vorschriften sind als Verpflichtungen zu sehen, die den Wald einerseits vor Übernutzung und nicht pfleglicher Nutzung schützen und damit die Nachhaltigkeit der Waldbewirtschaftung sicherstellen sollen. Andererseits soll verhindert werden, dass dem Wald Schäden durch Vernachlässigung, wie etwa unterlassene Waldschutzmaßnahmen gegen Forstschädlinge entstehen, oder dass wesentliche Waldfunktionen durch Vernachlässigung oder unsachgemäße Bewirtschaftung gefährdet werden. Die Vorschriften sind nicht eng forstbetrieblich und waldbaulich ausgerichtet und können von den Waldbesitzern individuell umgesetzt werden. Im Rahmen der Zwecksetzung des § 1 LWaldG dienen diese Vorschriften dem Ausgleich und der Harmonisierung der verschiedenen ökonomischen, ökologischen und sozialen Ansprüche an den Wald.

Die Grundpflichten sind stets im Lichte der Zweckbestimmung des Waldbesitzes zu sehen. Grundsätzlich ist die Zweckbestimmung des Waldes entsprechend § 1 LWaldG die Gewährleistung seiner Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen. Der Privatwald ist dabei nur allgemein an die Einhaltung der Grundpflichten gebunden, während der Staats- und Kommunalwald (öffentliche Wald) aufgrund seiner in den §§ 45, 46 geregelten besonderen Allgemeinwohlbindung besonderen Verpflichtungen unterliegen.

Die Vorschrift des § 12 LWaldG kann nicht als generelle Pflicht zur Bewirtschaftung interpretiert werden. Die Waldbewirtschaftung kann aus wirtschaftlichen (Stichwort: aussetzende Betriebe) oder ökologischen Gründen (Prozessschutz) extensiviert werden, solange dadurch keine Gefährdung der Waldfunktionen entsteht.

2. Wie sind die in § 12 LWaldG vorgenommenen Verweise auf die §§ 13, 14 bis 19, 20, 21 und 22 LWaldG im Gesamtkontext des Gesetzes zu sehen und handelt es sich dabei um zu beachtende und umzusetzende Vorgaben (unter Darstellung, bei welchen Paragraphen es sich um zwingende Vorgaben handelt und bei welchen nicht und aus welchen Gründen)?

Zu 2.:

Die in § 12 LWaldG genannten Regelungen der §§ 13 bis 22 LWaldG gestalten rechtssystematisch die Grundpflichten im Einzelnen näher aus. Es handelt sich dabei in ihrer Gesamtheit um die Regeln der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft, auf die beispielsweise in der Privilegierungsregelung des § 14 Abs. 2 Satz 2 Bundesnaturschutzgesetz Bezug genommen wird.

Diese Regelungen sind als gesetzliche Mindestanforderungen an eine ordnungsgemäße forstwirtschaftliche Nutzung vom Waldbesitzenden zu beachten, wobei der Grad der Verbindlichkeit und damit auch die Möglichkeit, die Einhaltung der Regelungen durch forstaufsichtsrechtliche Maßnahmen ggf. zu erzwingen, vom Konkretisierungsgrad der in den §§ 13 bis 22 LWaldG im Einzelnen geregelten Ge- und Verbote abhängig ist.

So ist beispielsweise der Privatwald aufgrund von § 13 LWaldG zur Nachhaltigkeit im weiteren Sinne verpflichtet. Damit haben die Privatwaldbesitzenden die Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes sicherzustellen, d. h. sie haben den Wald im Rahmen der pfleglichen, planmäßigen und sachkundigen Bewirtschaftung zu erhalten, die notwendigen Pflegemaßnahmen durchzuführen und die sonstigen Pflichten der §§ 15 bis 22 LWaldG zu erfüllen. Sie sind dagegen nicht zu einer Nachhaltigkeit der Holznutzung nach Masse, Wert und Arbeitsvolumen verpflichtet. Konkrete Verpflichtungen enthalten ferner die §§ 15 und 16 LWaldG, die Kahlhiebe ab einem Hektar von einer Genehmigung der Forstbehörde abhängig machen oder Kahlhiebe bei Nadelbaumbeständen unter 50 Jahren und Laubbaumbeständen unter 70 Jahren (hiebsunreife Bestände) verbieten. Hierbei handelt es sich um zwingende Vorgaben aus Gründen der Walderhaltung, die zudem in § 84 LWaldG als Ordnungswidrigkeit eingestuft sind.

Verbindliche Vorgaben im Sinne von Mindestverpflichtungen einer pfleglichen Waldbewirtschaftung finden sich beispielsweise auch im Maßnahmenkatalog des § 14 Abs. 1 Nr. 1 bis 7 LWaldG, der die Grundsätze einer pfleglichen Waldbewirtschaftung in Form eines Pfléglichkeitsgebots näher regelt. Hierbei handelt es sich um in der Forstwissenschaft und forstlichen Praxis entwickelte und allgemein anerkannte Grundregeln der Waldbewirtschaftung, bei denen unterstellt wird, dass sie der Erreichung des Gesetzeszwecks im Sinne des § 1 LWaldG dienen. Rechtstechnisch hält das Gesetz die dort im Einzelnen aufgeführten waldbaulichen und forstbetrieblichen Regelungen durch Verwendung abstrakter Begrifflichkeiten und unbestimmter Rechtsbegriffe soweit offen, dass die Vorgaben den oft dynamischen Entwicklungen und fortschreitenden Erkenntnissen in Forstwissenschaft und -praxis, aber auch in Hinblick auf die sich ändernden Umwelteinflüsse, denen der Wald ausgesetzt ist, folgen und angepasst aber auch von den Waldbesitzern individuell umgesetzt werden können. Mit diesen Regelungen sollen Entwicklungen nicht verhindert werden. Vielmehr soll nur dort im Sinne von Mindestverpflichtungen steuernd eingegriffen werden, wo dem Wald nicht ausgleichende Schäden drohen.

Die Mindestverpflichtungen einer pfleglichen Waldbewirtschaftung nach § 14 LWaldG decken sich in aller Regel mit den langfristigen Zielen jedes Forstbetriebes und gewähren regelmäßig einen weiten Handlungsspielraum für den einzelnen Waldbesitzenden und dessen betriebliche und waldbauliche Ziele. In der Wahl der einzelnen Pflegemaßnahmen sind die Waldbesitzenden weitgehend frei. Entscheidend ist, dass die betrieblichen Maßnahmen einschließlich der Nebennutzungen die Nachhaltigkeit der Nutz-, Schutz und Erholungsfunktionen des Waldes weder gefährden noch beeinträchtigen. So zählen zur Erhaltung des Bodens und der Bodenfruchtbarkeit Maßnahmen zur Vermeidung von Erosion durch Wasser und Wind, von Bodenverdichtungen durch flächiges Befahren bis hin zur richtigen, standortangepassten Baumartenwahl und Bestandespflege. Auch die Erhaltung oder Schaffung biologisch gesunder, standortgerechter Waldbestände kann auf vielfältige Art und Weise umgesetzt werden, ohne dass dem einzelnen Waldbesitzer bestimmte Baumarten oder ein bestimmtes waldbauliches Verfahren vorgeschrieben werden könnten.

Die Mindestverpflichtungen in § 14 Abs. 1 LWaldG sind beispielhaft aufgezählt und werden durch die speziellen und konkreteren Regelungen der §§ 15 bis 19 LWaldG ergänzt.

Die §§ 20 LWaldG (Planmäßige Bewirtschaftung des Waldes) und 21 LWaldG (Sachkundige Bewirtschaftung des Waldes) enthalten im Wesentlichen Vorgaben für den Staats- und Kommunalwald in Hinblick auf die Verpflichtung zur Erstellung periodischer und jährlicher Betriebspläne sowie den Einsatz entsprechend qualifizierten, sachkundigen Personals.

Die Vorschriften des § 22 verpflichten die Waldbesitzenden schließlich spezialgesetzlich zur Wahrnehmung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die inhaltlich dem § 1 BNatSchG entsprechen. Die Regelung unterstreicht die besondere Bedeutung des Waldes für den Natur-, Arten- und Landschaftsschutz. Neue rechtliche Tatbestände werden damit nicht geschaffen.

3. Gelten diese Vorgaben für alle Waldbesitzer (Staats-, Kommunal- und Privatwald) in gleichem Umfang unter Darlegung, inwieweit hier gegebenenfalls Unterschiede bestehen?

Zu 3.:

Die in der Antwort zu Frage 1 und 2 dargestellten Grundpflichten gelten grundsätzlich für Staats-, Körperschafts- und Privatwald gleichermaßen.

Wie bereits in der Stellungnahme zu Frage 1 erwähnt, obliegen dem Staats- und Körperschaftswald aufgrund seiner besonderen Allgemeinwohlverpflichtung (§§ 45, 46 LWaldG) darüber hinaus besondere Verpflichtungen in Hinblick auf seine Bewirtschaftung. D. h. die Bewirtschaftung des Staats- und im Rahmen seiner besonderen Zweckbestimmung des Körperschaftswaldes ist an den gesamtwirtschaftlichen, landschaftspflegerischen und sozialen Bedürfnissen der Allgemeinheit auszurichten. Die damit verbundene Gleichrangigkeit und Gleichgerichtetheit der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen im öffentlichen Wald (vgl. § 45 Abs. 1 S. 2 LWaldG) führt dazu, dass bei Zielkonflikten zwischen den Interessen der Allgemeinheit und z. B. fiskalischen Interessen die Allgemeinwohlinteressen Vorrang gegenüber den fiskalischen Rentabilitätsüberlegungen genießen.

Wie bereits oben erwähnt, zeigen sich Unterschiede beispielsweise in Hinblick auf die Verpflichtung zur nachhaltigen Bewirtschaftung des Waldes (§ 13 LWaldG). Danach ist der Privatwald nur zur Nachhaltigkeit im weiteren Sinne verpflichtet, wohingegen der öffentliche Wald neben der Nachhaltigkeit im weiteren Sinne auch zur Nachhaltigkeit im engeren Sinne verpflichtet ist. D. h. er hat gem. §§ 45, 46 i. V. m. 50 Abs. 1 S. 2 und 3 LWaldG den gesamten Betriebsablauf im Hinblick auf die langfristigen Zielsetzungen räumlich und zeitlich zu ordnen sowie die Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes aufeinander abzustimmen und sie nachhaltig zu sichern sowie die nachhaltige Nutzung festzusetzen.

Im Gegensatz zum Privatwald ist der öffentliche Wald im Rahmen der Grundpflicht zur Planmäßigkeit i. S. des § 12 i. V. m. § 20 LWaldG zur Erstellung von periodischen und jährlichen Betriebsplänen verpflichtet und hat – wiederum im Gegensatz zum Privatwald – die sachkundige Bewirtschaftung des Waldes gem. § 21 Abs. 2 LWaldG durch entsprechend qualifiziertes Personal zu gewährleisten.

4. Welche rechtlichen Auswirkungen hat es, wenn der Waldbesitzer die in den oben genannten Paragraphen dargestellten Vorgaben nicht beachtet, dies insbesondere auch mit Blick auf die §§ 14 und 22?

Zu 4.:

Aus dem Programmcharakter der Vorschrift des § 12 LWaldG ergibt sich, dass auf diese Vorschrift keine forstaufsichtsrechtlichen Anordnungen gestützt werden können. Wenn Waldbesitzende dagegen ihre in den §§ 13 bis 22 LWaldG geregelten Verpflichtungen nicht erfüllen bzw. gegen die dort beschriebenen Ge- oder Verbote verstoßen, kann die Forstbehörde im Rahmen ihrer forstaufsichtlichen Zuständigkeit nach § 68 LWaldG zunächst auf die festgestellten Mängel hinweisen.

Hierfür ist eine Konkretisierung der abstrakten Formulierungen im Sinne von Tatbeständen unerlässlich. Bleibt der Hinweis innerhalb einer von der Forstbehörde zu bestimmenden Frist unbeachtet, kann die Forstbehörde die erforderlichen Anordnungen treffen, um den ordnungsgemäßen Zustand zu erhalten oder wiederherzustellen.

Der Erlass einer forstaufsichtlichen Anordnung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Forstbehörde. D. h. die Forstbehörde ist nicht verpflichtet, eine Anordnung zu erlassen, wenn kein öffentliches Interesse an der Wiederherstellung eines bestimmten Zustandes besteht. Es gilt hier wie auch im sonstigen Verwaltungshandeln das Verhältnismäßigkeitsprinzip, d. h. die mit der Anordnung verbundene Maßnahme muss im Verhältnis zu dem mit ihr verfolgten Zweck geeignet, erforderlich und angemessen sein.

In bestimmten Fällen wie im Falle eines entgegen § 15 Abs. 3 LWaldG ungenehmigten Kahlliebs oder einer Nutzung hiebsunreifer Bestände entgegen § 16 LWaldG handelt es sich nach § 84 Abs. 1 Nr. 3 und 4 LWaldG zugleich um eine Ordnungswidrigkeit, sodass gegen den betroffenen Waldbesitzenden ein Bußgeld verhängt werden kann.

5. Welche Möglichkeiten haben die Forstbehörden, um die Einhaltung der gemachten Vorgaben durchzusetzen, insbesondere auch in Bezug auf die §§ 14 und 22, und welche Zwangs- und Durchsetzungsmaßnahmen können seitens der Forstbehörden ggf. ergriffen werden?

Zu 5.:

Die Forstbehörden werden zunächst versuchen, über Beratung, Flächenpräsenz und den persönlichen Kontakt zu den Waldbesitzenden im Sinne präventiven Handelns einen günstigen Waldzustand herzustellen bzw. diesen zu sichern. Dieser Ansatz hat sich seit Inkrafttreten des Landeswaldgesetzes im Jahr 1976 bewährt.

Sollten dennoch Zwangs- und Durchsetzungsmaßnahmen erforderlich werden, kann im Falle der forstaufsichtlichen Anordnung diese, soweit sie unanfechtbar wurde (also kein Rechtsmittel gegen die Anordnung mehr möglich ist) oder die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs entfällt, vollstreckt werden. Die Forstbehörde kann, da ein Widerspruch und die Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung haben und somit der Vollzug der Anordnung ausgesetzt ist, die sofortige Vollziehung anordnen, sofern ein öffentliches Interesse daran besteht. Die Vollstreckung beginnt mit der Anordnung der Zwangsmittel. In Betracht kämen Zwangsgeld oder Ersatzvornahme.

6. Können nur die als Ordnungswidrigkeiten einzustufenden Verstöße geahndet und gegebenenfalls zwangsweise durchgesetzt werden, oder ist dies auch in Bezug auf die sonstigen Grundpflichten möglich und wenn ja, in welcher Weise?

Zu 6.:

Wie oben bereits dargestellt, können aufgrund der Möglichkeit der forstaufsichtlichen Anordnung nach § 68 LWaldG alle Verstöße gegen die im Landeswaldgesetz oder anderen auf die Erhaltung und Pflege des Waldes sowie die Abwehr von Waldschäden gerichteten Gesetzen und Verordnungen enthaltenen Vorschriften geahndet werden. Hierfür sind aber stets zu konkretisierende Tatbestände erforderlich, die die in § 14 LWaldG enthaltenen Grundsätze operationalisieren. Dies gilt also nicht nur für die als Ordnungswidrigkeiten einzustufenden Verstöße wie z. B. die oben genannten Verstöße gegen das Kahlhiebsverbot i. S. des § 15 Abs. 3 LWaldG oder das Verbot der Nutzung hiebsunreifer Bestände i. S. des § 16 LWaldG. Geahndet und ggf. zwangsweise durchgesetzt werden können vielmehr z. B. auch Verstöße gegen die Verpflichtung nach § 14 Abs. 1 Nr. 5 LWaldG, tierische Forstschädlinge wie Borkenkäferbefall rechtzeitig und ausreichend zu bekämpfen. Über dieses Beispiel hinaus sind forstaufsichtliche Anordnungen in Bezug auf die pflegliche Bewirtschaftung des Waldes nach § 14 LWaldG in den vergangenen Jahrzehnten nur in seltenen Ausnahmefällen erteilt worden.

7. Welche Möglichkeiten haben Dritte (Verbände, Organisationen, Einzelpersonen etc.), um gegen Waldbesitzer, welche die im Gesetz dargestellten Grundpflichten nicht beachten, vorzugehen?

Zu 7.:

Dritte wie Verbände, Organisationen und Einzelpersonen haben die Möglichkeit, die von ihnen beobachteten Verstöße von Waldbesitzenden gegen bestimmte Ge- und Verbote des Landeswaldgesetzes bzw. auch anderer Gesetze und Verordnungen bei den zuständigen Behörden anzuzeigen oder diese auf andere Weise publik zu machen. Es ist Aufgabe der zuständigen Forstbehörden, diesen Hinweisen nachzugehen und ggf. festgestellte Verstöße und Mängel mit den dafür zur Verfügung stehenden verwaltungs- bzw. ordnungsrechtlichen Handlungsinstrumenten abzustellen. Dieses liegt wie unter Frage 4. ausgeführt im pflichtgemäßen Ermessen der Forstbehörden.

Hauk

Minister für Ländlichen Raum
und Verbraucherschutz