

Unterrichtung

durch den Bundesrat

Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz)

— Drucksachen 7/889, 7/2727 —

hier: Anrufung des Vermittlungsausschusses

Der Bundesrat hat in seiner 415. Sitzung am 19. Dezember 1974 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 14. November 1974 verabschiedeten Gesetz zu verlangen, daß der Vermittlungsausschuß gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus den nachstehend angegebenen Gründen einberufen wird.

Gründe

1. § 2

Die Absätze 2 und 3 sind wie folgt zu fassen:

„(2) In der Flur oder im bebauten Gebiet gelegene kleinere Flächen, die mit einzelnen Baumgruppen, Baumreihen oder mit Hecken bestockt sind oder als Baumschulen verwendet werden, sind nicht Wald im Sinne dieses Gesetzes.

(3) Die Länder können andere Grundflächen dem Wald zurechnen und Weihnachtsbaum- und Schmuckreisigkulturen sowie zum Wohnbereich gehörende Parkanlagen vom Waldbegriff ausnehmen.“

Begründung

Die Herausnahme der Weihnachtsbaum- und Schmuckreisigkulturen aus Absatz 2 steht in unmittelbarem Sachzusammenhang mit § 9 (Genehmigung zur Erstaufforstung).

In Ländern mit hohem Waldanteil würde die Herausnahme dieser Kulturen aus dem Waldbegriff eine Umgehung des Gesetzes erleichtern, weil unerwünschte Aufforstungen von Privatgrundstücken als Weihnachtsbaumkulturen deklariert werden könnten und somit keiner Genehmigung nach § 9 bedürften. So gelten in Hessen und Rheinland-Pfalz Weihnachtsbaum- und Schmuckreisigkulturen als Wald, während sie in Baden-Württemberg und Bayern zwar nicht als Wald gelten, ihre Anlage aber genehmigungsbedürftig ist. Es muß den Ländern überlassen bleiben, je nach den Bewaldungsverhältnissen die Weihnachtsbaum- und Schmuckreisigkulturen nach Absatz 3 dem Wald zuzurechnen oder sie hiervon auszunehmen.

Außerdem ist nicht einzusehen, daß nach dem Vorbehalt in Absatz 3 die Länder zwar dem Wald andere Flächen zurechnen können, die in diesem Zusammenhang allein bedeutsamen Weihnachtsbaum- und Schmuckreisigkulturen dagegen nicht.

Die Herausnahme der Parkanlagen aus Absatz 2 steht im Sachzusammenhang mit § 8 (Genehmigung zur Umwandlung) und liegt besonders im Interesse der waldärmeren Länder. Wälder im Wohnbereich werden im Hinblick auf ihre Erholungsfunktion meist parkartig gestaltet und bewirtschaftet. Werden die Parkanlagen, die zudem nicht definiert werden, nicht als Wald anerkannt, unterstehen sie nicht dem Genehmigungsvorbehalt des § 8, obwohl sie als Flächenreserve besonders Zugriffen ausgesetzt sind.

Eine Schutzmöglichkeit der Parkanlagen nach dem Bundesbaugesetz oder dem Naturschutzrecht besteht dann nicht, wenn ein Bebauungsplan nicht aufgestellt ist oder der Wald keine besonderen Merkmale aufweist, um ihn unter Schutz stellen zu können. Von der Betretungsregelung müssen die Parkanlagen jedoch ausgenommen bleiben.

2. Nach der Überschrift des Zweiten Kapitels

Nach der Überschrift „Erhaltung des Waldes“ ist folgender § 4 a einzufügen:

„§ 4 a

Vorschriften für die Landesgesetzgebung

Die Vorschriften dieses Kapitels sind Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung. Die Länder haben innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes den Bestimmungen dieses Kapitels entsprechende Vorschriften zu erlassen oder bestehende Vorschriften anzupassen.“

Begründung

Der Bundesrat wiederholt seine Auffassung, daß die primär der Erhaltung des Naturhaushalts und der Erholung der Bevölkerung dienenden §§ 5 bis 13 des Gesetzes nicht auf Artikel 74 des Grundgesetzes geschützt werden und deshalb keine Vollregelung vorsehen können (BR-Drucksache 123/69 [Beschluß] und BR-Drucksache 207/73 [Beschluß]). Er ist der Meinung, daß die Vorschriften keinen Raum für landesrechtliche Vorschriften mit substantiellem Gehalt lassen.

Die §§ 5 bis 13 des Gesetzes sind auf Artikel 74 Nr. 1, 17, 18 und 24 des Grundgesetzes gestützt. Sie sind, abgesehen von den minder wichtigen §§ 10 und 12 ohne nähere Ausführungsvorschriften der Länder unmittelbar anwendbar. Wird die mittelbare Geltung der Vorschriften des Zweiten Kapitels nicht eindeutig klargestellt, hätte dies die Aufhebung selbst der neuen landesrechtlichen Vorschriften zur Folge, die von der Zweckbestimmung des Bundeswaldgesetzes her unbedenklich sind oder sogar mit ihm übereinstimmen. Daran ändert auch nichts der in einzelnen Vorschriften zugunsten des Landesgesetzgebers gemachte Vorbehalt, das Nähere durch die Länder regeln zu lassen. Dieser Vorbehalt überläßt den Ländern nur noch die Möglichkeit der Detailregelung, soweit ins einzelne gehende Vorschriften überhaupt noch in Betracht kommen.

Dieses Ergebnis widerspricht dem Willen des Gesetzgebers. Das Gesetz bezweckt, nur in den Grundzügen bundeseinheitliche Mindestnormen

setzen und den Besonderheiten der Länder Rechnung tragende weitergehende Regelungen den Ländern überlassen zu wollen. Die neuen Landesgesetze enthalten in den Grundzügen einheitliches Recht (vgl. auch BT-Drucksache 7/2727 S. 3). Der Bundesrat kann es daher nicht hinnehmen, daß die mit Erfolg und erheblichem Aufwand geschaffenen Landesgesetze beseitigt werden, nur um an ihre Stelle weniger weitgehendes und ergänzungsbedürftiges Bundesrecht zu setzen, ohne die Länder gleichzeitig zu ermächtigen, in bestimmtem Rahmen weitergehende Vorschriften zu erlassen.

Das Gesetz würde nicht nur die Rechtslage in den Ländern verschlechtern, sondern auch dazu führen, daß sich der betroffene Bürger die Rechtslage aus dem Bundesgesetz und den „näheren“ Landesvorschriften zusammenlesen muß.

Diese Mängel können nur durch eine Umgestaltung der Vorschriften über die Walderhaltung in mittelbar geltende Vorschriften — nach dem Vorbild des Beamtenrechtsrahmen- und des Hochschulrahmengesetzes — behoben werden. Die Vorschläge des Bundesrates beeinträchtigen auch nicht die dem Gesetz vom Deutschen Bundestag zugedachte weitere Zielsetzung. Insbesondere bleibt es eine geeignete Grundlage für die Koordinierung der Forstpolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften.

3. § 8

a) Absatz 1 ist wie folgt zu fassen:

„(1) Wald darf nur mit Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde gerodet und in eine andere Nutzungsart umgewandelt werden (Umwandlung). Bei der Entscheidung über einen Umwandlungsantrag sind die Rechte, Pflichten und wirtschaftlichen Interessen des Waldbesitzers sowie die Belange der Allgemeinheit gegeneinander und untereinander abzuwägen. Die Genehmigung soll versagt werden, wenn die Erhaltung des Waldes überwiegend im öffentlichen Interesse liegt, insbesondere wenn der Wald für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die forstwirtschaftliche Erzeugung oder die Erholung der Bevölkerung von wesentlicher Bedeutung ist.“

Begründung

Die Umwandlungsvoraussetzungen sind in den Landesgesetzen ausführlich und teilweise weitergehend geregelt. Die Bundesregelung kann sich daher auf eine Grundsatznorm und die Beurteilungskriterien beschränken, zumal die in Satz 3 der Bundes-

tagsfassung enthaltenen Einschränkungen („und wenn die nachteiligen Wirkungen nicht ... abgewendet oder auf ein erträgliches Maß gemildert werden können“) die klaren Länderregelungen aufweichen und in die Genehmigungspraxis erhebliche Unsicherheiten hineinbringen würde.

Satz 4 in der Fassung des Gesetzes ist eine im Bundesgesetz entbehrliche, weil in den Ländern geregelte und praktizierte Verfahrensregelung.

- b) Die Absätze 3 und 4 sind durch folgenden neuen Absatz 3 zu ersetzen:

„(3) Die Länder können bestimmen, daß die Umwandlung

1. keiner Genehmigung nach Absatz 1 bedarf, wenn für die Waldfläche aufgrund anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften rechtsverbindlich eine andere Nutzungsart festgestellt worden ist,
2. weiteren Einschränkungen unterworfen oder, insbesondere bei Schutz- und Erholungswald, untersagt wird.“

Begründung

Der Vorschlag zu Nummer 1 stellt den gesetzlichen Vorbehalt „für andere öffentlich-rechtliche Vorschriften“ klar. Absatz 3 in der Fassung des Gesetzes würde auch das an das Bundeswaldgesetz anzupassende Landesrecht in den Ländern präjudizieren, in denen nach dem geltenden Recht diese Ausnahmen nicht gemacht sind, um z. B. zu gewährleisten, daß auch im Falle einer festgesetzten Nutzungsänderung durch entsprechende Auflagen die nachteiligen Folgen der Umwandlung möglichst gering gehalten werden.

Die vorgeschlagene Nummer 2 soll vermeiden, daß die insbesondere in den waldärmeren Ländern bereits bestehenden weitergehenden Versagungsgründe angetastet werden, vor allem hinsichtlich des Schutz- und Erholungswaldes.

4. § 9

- a) In Absatz 1 Satz 3 sind die Worte „und 4 sowie Abs. 3“ zu streichen.

Begründung

Folge der Änderung des § 8.

- b) Die Absätze 2 und 3 sind durch folgenden neuen Absatz 2 zu ersetzen:

„(2) Die Länder können bestimmen, daß die Erstaufforstung

1. keiner Genehmigung bedarf, wenn für eine Fläche aufgrund anderer öffentlich-

rechtlicher Vorschriften die Aufforstung rechtsverbindlich festgesetzt worden ist oder Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung nicht berührt werden,

2. weiteren Einschränkungen unterworfen oder auch untersagt wird.“

Begründung

Ausnahmen von der Erstaufforstungsgenehmigung unter der Voraussetzung, daß die Belange der Raumordnung und Landesplanung prinzipiell gewahrt sind, sollten die Länder unter Berücksichtigung ihrer besonderen Verhältnisse regeln. Das gilt z. B. für Aufforstungsgewanne, die im übrigen nicht in allen Ländern bekannt sind, oder wenn die Voraussetzungen für die Bewilligung eines Aufforstungszuschusses gegeben sind.

Erstaufforstungen können schließlich auch aus Gründen der Verminderung der Ertragsfähigkeit benachbarter Grundstücke, der Landeskultur, des Landschaftsbildes und ähnlichen Gründen problematisch sein, ohne daß in jedem Fall Belange der Raumordnung oder Landesplanung tangiert werden. Entsprechende landesrechtliche Beschränkungen von Erstaufforstungen müssen nach wie vor zulässig sein.

5. § 11

Absatz 2 ist zu streichen.

Begründung

Die bundeseinheitliche Regelung des Verfahrens ist entbehrlich, weil die Beschränkungen im wesentlichen nur den Waldbesitzer betreffen.

6. § 12

Absatz 2 ist zu streichen.

Begründung

Die bundeseinheitliche Regelung des Verfahrens ist entbehrlich, weil die Beschränkungen im wesentlichen nur den Waldbesitzer betreffen.

7. § 13

§ 13 ist wie folgt zu fassen:

„§ 13

Betreten des Waldes

(1) Das Betreten des Waldes zum Zwecke der Erholung ist auf eigene Gefahr gestattet.

(2) Die Länder regeln die Einzelheiten. Sie können das Betreten des Waldes aus wichtigem Grund einschränken und andere Benutzungs-

arten, insbesondere das Reiten und Radfahren, ganz oder teilweise dem Betreten gleichstellen."

Begründung

Die Vorschrift über das Waldbetretungsrecht sollte auf eine grundsätzliche Bestimmung beschränkt werden. Einzelregelungen des Betretungsrechts müssen den Ländern vorbehalten bleiben, weil die tatsächlichen Verhältnisse für eine Betretungsbefugnis in den einzelnen Ländern stark voneinander abweichen. Als solche Einzelregelungen müssen auch die Ausnahmen vom Betretungsrecht angesehen werden. Die vorgeschlagene Fassung entspricht eindeutig dem Rahmencharakter der Vorschrift und läßt Raum für eine Anpassung an die verschiedenartigen regionalen Bedürfnisse.

8. § 17

In Absatz 1 Nr. 3 Buchstabe d ist das Wort „Ordnungsstrafen“ durch das Wort „Ordnungsmittel“ zu ersetzen.

Begründung

Nach Artikel 5 EGStGB dürfen in Vorschriften des Bundes- und des Landesrechts Nachteile, die nicht bei Straftaten angedroht werden, u. a. nicht als Ordnungsstrafen bezeichnet werden. § 17 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe d droht zwar selbst keine Rechtsnachteile an; im Interesse einer einheitlichen Terminologie ist Artikel 5 EGStGB jedoch dahin auszulegen, daß das Wort „Ordnungsstrafe“ auch in dieser Vorschrift nicht verwendet werden darf.

9. §§ 40, 41 bis 44

Die §§ 41 bis 44 sind zu streichen. Demgemäß sind in § 40 Abs. 4 die Worte „unbeschadet des § 41“ zu streichen.

Begründung

Die in den §§ 41 bis 44 vorgesehenen Finanzhilfen des Bundes für Investitionen zum Schutz und zur Erhaltung des Waldes sind von Artikel 104 a Abs. 4 GG nicht gedeckt.

Zum Begriff der „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ gehört, daß eine mittelbare Wirkung in der Weise erstrebt wird, daß die strukturpolitischen Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum geschaffen werden. Während die Verbesserung des Städtebaus und die Schaffung einer bedarfsgerechten Krankenhausversorgung die Herstellung und dem Ausbau einer Infrastruktur dienen, die in der modernen Industriegesellschaft Voraussetzung für Wirtschaftswachstum ist, lassen Investitionen für die Anlage und Unterhaltung von Schutz- und Erholungswald den erforderlichen Bezug zum Wirtschaftsleben vermissen. Eine so weite Auslegung des Artikels 104 a Abs. 4 GG, wie sie

der Gesetzesbeschluß vorsieht, würde es dem Bund erlauben, Finanzhilfen für sämtliche Investitionsbereiche zu gewähren. Damit würde aber Artikel 104 a Abs. 4 GG in unzulässiger Weise seinen Charakter als Ausnahmeregelung zu Artikel 104 a Abs. 1 GG verlieren.

Darüber hinaus fällt ins Gewicht, daß einem nur ganz geringen Volumen (Entwurf des Bundeshaushalts 1975: 2,5 Millionen DM; in den nächsten fünf Jahren maximal je 5 Millionen DM — BT-Drucksache 7/2753) ein aus dem Gebiet der Gemeinschaftsaufgaben hinlänglich bekannter, unverhältnismäßig großer Verwaltungsaufwand (Planung, Anpassung und Fortschreibung der Programme, Nachweisung der Maßnahmen) verbunden mit einem Mitspracherecht des Bundes gegenüberstehen würde.

Für eine Förderung des Forstwesens durch den Bund bestehen nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ ausreichende Möglichkeiten, die auch bereits seit mehreren Jahren praktiziert werden. Ein Bedürfnis, daneben für denselben Zweck eine weitere Förderungsmöglichkeit durch Gewährung von Finanzhilfen zu stellen, ist nicht gegeben.

10. § 45

§ 45 ist zu streichen.

Begründung

Die Streichung ist eine Folge der Umwandlung der §§ 8 bis 12 in Vorschriften für die Landesgesetzgebung. Wenn eine behördliche Maßnahme Enteignungscharakter haben sollte, ist eine Entschädigung vom Land zu zahlen; dies sehen die Landesgesetze auch vor.

11. Überschrift des Vierten Kapitels und § 46

§ 46 ist zu streichen. In der Überschrift des Vierten Kapitels ist das Wort „Aufwendungsersatz,“ zu streichen.

Begründung

Die Länder leisten Aufwendungsersatz, wenn die zuständigen Behörden dies dem Waldbesitzer vorher zugesichert haben. Für eine gesetzliche Regelung der Folgen einer behördlichen Zusicherung besteht, zumal im Bundeswaldgesetz, kein Bedürfnis.

12. § 47

Absatz 3 ist zu streichen.

Begründung

Der Bundesrat hat mit Beschluß vom 19. Mai 1972 bei der Beratung eines Entwurfs eines Ein-

führungsgesetzes zur Abgabenordnung — BR-Drucksache 205/72 (Beschluß) — darauf hingewiesen, daß es einen schwerwiegenden und gefährlichen Eingriff in das ausgewogene System der Abgabenordnung bedeutet, wenn laufend in Spezialgesetzen die allgemeine Beistands- und Auskunftspflicht der Behörden gegenüber der Finanzverwaltung ohne erkennbare Interessenabwägung ausgeschlossen wird. Er hat die Berücksichtigung dieses Gesichtspunktes auch in zukünftigen Gesetzentwürfen gefordert. Das Gesetz läßt keine Gründe erkennen, die es rechtfertigen könnten, von diesem Beschluß abzuweichen.

13. § 49

Die Worte „5, 6 und“ sind zu streichen.

Begründung

Die §§ 5 und 6 können als Vorschriften für die Landesgesetzgebung nicht durch Verwaltungsvorschriften des Bundes erläutert werden. Verwaltungsvorschriften sind für den Bereich der forstlichen Rahmenplanung auch entbehrlich.

14. § 50

- a) In Absatz 1 sind die Worte „§§ 5, 6 und 8 bis 12 dieses Gesetzes und die in Ergänzung hierzu erlassenen Vorschriften“ durch die Worte „nach §§ 5, 6 und 8 bis 12 dieses Gesetzes erlassenen Landesvorschriften“ zu ersetzen.

Begründung

Folge der Umwandlung der zitierten Vorschriften in solche für die Landesgesetzgebung.

- b) Folgender Absatz 2 a ist einzufügen:

„(2 a) Behörden des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts haben bei Planungen und Maßnahmen, die eine Inanspruchnahme von Waldflächen vorsehen oder die in ihren Auswirkungen Waldflächen betreffen können, die Vorschriften des § 7 zu beachten.“

Begründung

Ansichts der Umwandlung der §§ 5 bis 13 in Vorschriften für die Landesgesetzgebung muß sichergestellt werden, daß die Grundsätze des § 7 auch für Bundesbehörden verbindlich sind.

15. § 53

Absatz 1 ist wie folgt zu fassen:

„(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.“

Begründung

Berichtigung wegen des noch nicht abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahrens.