

# Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	11
Einleitung	23
A. Zum Umgang mit dem Waldsterben 2.0	25
B. Untersuchungsgegenstand	28
I. Negativtrend waldbasierter CO <sub>2</sub> -Entnahme	29
II. Grundkoordinaten ökosystembasierter CO <sub>2</sub> -Entnahme	44
III. Fazit	63
C. Gang der Untersuchung	65
D. Forschungsstand	67
Erster Teil: Waldökosystembasierte CO <sub>2</sub> -Entnahme im Mehrebenensystem	73
A. Völkerrechtliche Ebene	73
I. Forstwirtschaftsspezifisches Ressourcennutzungsrecht	73
II. Forstwirtschaftsrelevantes Ressourcenschutzrecht	83
III. Fazit	100
B. Unionsrechtliche Ebene	101
I. Vorbemerkung: Unionale Kompetenzordnung	101
II. Forstwirtschaftsspezifisches Ressourcennutzungsrecht	104
III. Forstwirtschaftsrelevantes Ressourcenschutzrecht	117
IV. Fazit	151
C. Verfassungsrechtliche Ebene	153
I. Ambivalenz des Waldeigentums	153
II. (Privat-)Waldeigentum als Verantwortungsträger	157
III. Fazit	163
D. Ergebnis	165
Zweiter Teil: Einfachgesetzliches Steuerungsprogramm auf dem Klimaprüfstand	169
A. Nutzorientierte Zweck- und Zielbestimmung als Steuerungsansatz	169

## *Inhaltsübersicht*

I. Forstwirtschaftsspezifisches Ressourcennutzungsrecht	170
II. Forstwirtschaftsrelevantes Ressourcenschutzrecht	174
III. Fazit	176
B. Rechtsprivileg als Steuerungsansatz	176
I. Gesamtlandschaftsbezogene, integrative Steuerung	178
II. Fazit	297
C. Ergebnis	299
Dritter Teil: Klimawirksame Neuausrichtung des Bundeswaldgesetzes	303
A. Vorbemerkung 1: Regelungsdichte	305
I. Regelungszurückhaltung mit Blick auf ergänzende Schutzverstärkung durch Landesgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 GG	306
II. Festlegung allgemeiner Grundsätze mit Blick auf abweichende Schutzabschwächung durch Landesgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 GG	308
B. Vorbemerkung 2: Weichenstellungen im allgemeinen Teil	310
I. Ausrichtung des Gesetzeszwecks auf den normativen Bezugsrahmen ökologischer Belastungsgrenzen	310
II. Ergänzung der Begriffsbestimmungen	311
III. Formulierungsvorschlag	313
C. Verbesserungspotenziale im Bestandserhalt	314
I. Waldumwandlung und Ersatzbewaldung	315
II. Kahlschlag und Wiederbewaldung	335
D. Verbesserungspotenziale in der Bestandsbewirtschaftung	353
I. Regelungsort	353
II. Hintergrund	354
III. Entscheidung des OVG Bautzen vom 22.03.2023	357
IV. Regelungsoptionen	362
V. Formulierungsvorschlag	380
VI. Formulierungsvorschlag Schlussvorschriften	382
E. Ergebnis	383
Zusammenfassung	387
A. Einleitung	387
B. Erster Teil	388

C. Zweiter Teil	390
D. Dritter Teil	392
Abkürzungsverzeichnis	395
A. Allgemeine Abkürzungen	395
B. Internationale Rechtsakte	403
C. Rechtsakte der EU	404
D. Rechtsakte des Bundes	406
E. Bundesländer	409
Literaturverzeichnis	411

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung	23
A. Zum Umgang mit dem Waldsterben 2.0	25
B. Untersuchungsgegenstand	28
I. Negativtrend waldbasierter CO <sub>2</sub> -Entnahme	29
1. Langfristziel Klimastabilität	30
2. Mittel- bis Langfristziel natürlicher Senkenausbau	34
a) Abkehr vom Gebot der ausgeglichenen THG-Emissionsbilanz	34
b) Additionalität der CO <sub>2</sub> -Entnahme	36
3. Zielbezogene Klimaschutzplanung	37
a) Senkenausbaubezogener Maßnahmenkatalog	37
b) Prognostizierte Senkenausbaulücke	39
c) Exkurs: Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg vom 16.05.2024	40
aa) Entscheidungsgründe	40
bb) Einordnung	42
4. Zwischenfazit	43
II. Grundkoordinaten ökosystembasierter CO <sub>2</sub> -Entnahme	44
1. Wahrung ökologischer Belastungsgrenzen	45
2. Effektiver und effizienter Instrumenteneinsatz	50
3. Exkurs: Diskursumfeld Forstwirtschaft und Klimawandel	55
a) Wiege der Nachhaltigkeit und Ökosystemdienstleisterin	56
b) Nutznießerin von Waldökosystemleistungen und Klimawandelopfer	59
c) (Mit-)Verursacherin der Waldschadenssituation	60
4. Zwischenfazit	61
III. Fazit	63
C. Gang der Untersuchung	65
D. Forschungsstand	67

Erster Teil: Waldökosystembasierte CO <sub>2</sub> -Entnahme im Mehrebenensystem	73
A. Völkerrechtliche Ebene	73
I. Forstwirtschaftsspezifisches Ressourcennutzungsrecht	73
1. Ebene der Vereinten Nationen	73
a) UN-Waldgrundsatzerklärung	74
b) UN-Instrument über Wälder und strategischer Plan für Wälder	76
2. Ebene des regionalen Völkerrechts: <i>Forest Europe</i>	78
a) Leitlinien nachhaltiger Waldbewirtschaftung	79
b) Europäische Waldkonvention	80
3. Zwischenfazit	82
II. Forstwirtschaftsrelevantes Ressourcenschutzrecht	83
1. Ebene der Vereinten Nationen	84
a) Waldbezüge in der UN-Biodiversitätskonvention und darüber hinaus	84
b) Waldbezüge in der UN-Klimarahmenkonvention und darüber hinaus	89
2. Ebene des regionalen Völkerrechts: Alpenkonvention und Bergwaldprotokoll	95
3. Zwischenfazit	99
III. Fazit	100
B. Unionsrechtliche Ebene	101
I. Vorbemerkung: Unionale Kompetenzordnung	101
II. Forstwirtschaftsspezifisches Ressourcennutzungsrecht	104
1. EU-Waldstrategie 2030	105
a) Förderung waldbasierter Bioökonomie im Rahmen der Nachhaltigkeit	106
b) Förderung biodiversitäts- und klimaschutzfreundlichster Waldbewirtschaftung	107
2. Leitlinien zur naturnahen Waldbewirtschaftung	109
3. EU-Entwaldungsverordnung	110
a) Zielbestimmung und Anwendungsbereich	111
b) Vermarktungsverbot und Sorgfaltspflichten	112
c) Benchmarking-System	114
d) Exkurs: Evaluierung Begriffsbestimmung Waldschädigung	115
4. Zwischenfazit	116

III. Forstwirtschaftsrelevantes Ressourcenschutzrecht	117
1. Waldbezüge der EU-Biodiversitätsstrategie 2030	119
a) Strenger Schutz von Primär- und Altwäldern	119
b) Pflanzung von drei Milliarden zusätzlichen Bäumen	121
2. Waldbezüge der EU-Vogelschutz- und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie	122
a) Gebietsschutz	123
aa) Verschlechterungsverbot	124
bb) FFH-Verträglichkeitsprüfung	125
(1) Wirkungsbezogener Projektbegriff	125
(2) Managementprivileg	127
(3) Eignung zur erheblichen Gebietsbeeinträchtigung	128
b) Artenschutz	129
aa) Absichtsbegriff	130
bb) Schutz von Fortpflanzungs- und Ruhestätten	131
cc) Individuenbezug	131
3. Waldbezüge der EU-Wiederherstellungsverordnung	132
a) Allgemeine waldbezogene Wiederherstellungsziele und -verpflichtungen	133
b) Waldökosystemspezifische Wiederherstellungsziele	134
c) Pflanzung von drei Milliarden zusätzlichen Bäumen	136
4. Waldbezüge der EU-LULUCF-Verordnung	136
a) Anrechnungs- und Verbuchungsvorschriften	138
b) Flexibilitätsmechanismus	139
5. Waldbezüge des Unionsrahmens für die Zertifizierung von CO <sub>2</sub> -Entnahmen	141
a) Nachhaltigkeit der CO <sub>2</sub> -Entnahmeaktivität	142
b) Exkurs: Einschlägige Zertifizierungsmethoden	144
aa) EU-Taxonomie-Verordnung	144
(1) Wesentlicher Klima- und Biodiversitätsschutzbeitrag sowie erhebliche Beeinträchtigungen	144
(2) Technische Bewertungskriterien	145
bb) Erneuerbare-Energien-Richtlinie	148
(1) Grundsätze nachhaltiger Waldbewirtschaftung	148
(2) Senkenzielorientierung	149
6. Zwischenfazit	150

IV. Fazit	151
C. Verfassungsrechtliche Ebene	153
I. Ambivalenz des Waldeigentums	153
1. Schutz vor Klimawandelfolgen	154
2. Abwehr staatlicher Zuteilung von Emissionsberechtigungen	155
3. Abwehr künftiger Klimaschutzmaßnahmen	156
II. (Privat-)Waldeigentum als Verantwortungsträger	157
1. Grundrechtsautonomer Klimaschutz	158
a) Privatnütziger Freiheitsgebrauch	159
b) Besondere Gemeinwohlpflichtigkeit	160
2. Grundrechtskonturierender Klimaschutz	161
III. Fazit	163
D. Ergebnis	165
 Zweiter Teil: Einfachgesetzliches Steuerungsprogramm auf dem Klimaprüfstand	 169
A. Nutzorientierte Zweck- und Zielbestimmung als Steuerungsansatz	169
I. Forstwirtschaftsspezifisches Ressourcennutzungsrecht	170
1. Bundesrecht	171
2. Landesrechtliche Ausgestaltung	172
II. Forstwirtschaftsrelevantes Ressourcenschutzrecht	174
III. Fazit	176
B. Rechtsprivileg als Steuerungsansatz	176
I. Gesamtlandschaftsbezogene, integrative Steuerung	178
1. Forstwirtschaftsspezifisches Ressourcennutzungsrecht	178
a) Steuerungsdefizite im Bereich des Bestandserhalts	178
aa) Bundesrechtlicher Rahmen	179
(1) Genehmigungspflichtigkeit	179
(2) Genehmigungsfähigkeit	181
(a) Abwägungsgebot	182
(b) Abwägungsmaterial	184
(c) Modifikation der Gewichtungsregel	185
bb) Landesrechtliche Ausgestaltung	187
(1) Genehmigungsfreistellung	187

(2) Genehmigungseinschränkung	188
(a) Dispensationsermessen	188
(b) Nebenbestimmungen	189
(aa) Vorrang der Realkompensation	189
(bb) Subsidiarität der Walderhaltungsabgabe	191
(c) Umwandlungsverbot	192
(d) Exkurs: Entscheidung des BVerfG vom 27.09.2022	192
(aa) Entscheidungsgründe	193
(bb) Einordnung	194
cc) Zwischenfazit	196
b) Steuerungsdefizite im Bereich der Bestandsbegründung	197
aa) Bundesrechtlicher Rahmen	198
(1) Genehmigungspflichtigkeit	198
(2) Genehmigungsfähigkeit	198
(a) Versagungsgründe, Nebenbestimmungen	198
(b) Abwägungsgebot	200
bb) Landesrechtliche Ausgestaltung	201
(1) Genehmigungsfreistellung	201
(2) Genehmigungseinschränkung	202
(a) Besondere Versagungsgründe	202
(b) Nebenbestimmungen	204
cc) Zwischenfazit	204
c) Steuerungsdefizite im Bereich der Bestandsbewirtschaftung	205
aa) Bundesrechtlicher Rahmen	206
(1) Bewirtschaftungsgebot und Bewirtschaftungsgrundsätze	206
(2) Regelungsauftrag in Bezug auf kahlgeschlagene und verlichtete Flächen	209
bb) Landesrechtliche Ausgestaltung	210
(1) Bewirtschaftungspflichten und Bewirtschaftungsgrundsätze	211
(2) Materiell-rechtliche Anforderungskataloge	212
(a) Bodenbearbeitung, Bodenbefahrung, Walderschließung	213



(b) Baumartenwahl und -zusammensetzung	215
(c) Exkurs: Wildtiermanagement	218
(d) Totholzanteil, Habitatbäume	219
(e) Waldrandgestaltung	220
(f) Entwässerung	221
(g) Einsatz von Pflanzenschutzmitteln	222
(h) Düngung, Kalkung	224
(i) Exkurs: Besondere Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes	225
(3) Wieder- und Ergänzungsaufforstung	228
(a) Anwendungsbereich, Schwellenwertbestimmung	228
(b) Bereichsausnahme Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen	230
(c) Freistellung wegen wirtschaftlicher Unzumutbarkeit	230
(d) Ausführungszeitpunkt	230
(e) Art und Weise der Ausführung	231
(4) Kahlschlag	232
(a) Genehmigungspflichtigkeit	233
(aa) Anwendungsbereich	233
(bb) Bereichsausnahmen	234
(cc) Freistellung	234
(b) Genehmigungsfähigkeit	235
(c) Sonderfall Kahlhieb hiebsunreifer Waldbestände	237
cc) Zwischenfazit	237
d) Exkurs: Steuerungsdefizite im Bereich behördlicher Anordnungsbefugnisse und Sanktionierungsbewehrung	239
aa) Ungenehmigte Waldumwandlung, Verstoß gegen Nebenbestimmungen	239
bb) Ungenehmigte Erstaufforstung	241
cc) Ungenehmigter Kahlschlag, nicht ordnungsgemäße Bestandsbewirtschaftung	242
e) Zwischenfazit	244

2. Forstwirtschaftsrelevantes Ressourcenschutzrechts	246
a) Forstwirtschaftsrelevante Steuerungsdefizite im Naturschutzrecht	246
aa) Natur- und landschaftsverträgliche Forstwirtschaft	247
(1) Gute forstliche Praxis	249
(2) Rechtsnatur, Durchsetzbarkeit	251
(3) Exkurs: Entscheidung des BVerwG vom 01.09.2016	251
(a) Entscheidungsgründe	252
(b) Einordnung	253
bb) Eingriffsregelung	254
(1) Eingriffsqualität forstwirtschaftlicher Bewirtschaftungsmaßnahmen	255
(a) Bereichsausnahme zugunsten forstwirtschaftlicher Bodennutzung	256
(aa) Tägliche Wirtschaftsweise	257
(bb) Sonderfall Sanitätshiebe	259
(b) Exkurs: Wiederaufnahme forstwirtschaftlicher Bodennutzung	260
(2) Folgenbewältigung forstwirtschaftlicher Eingriffe	261
(a) Unterlassung vermeidbarer Eingriffe	261
(b) Realkompensation unvermeidbarer Eingriffe	262
(c) Finanzielle Kompensation bei überwiegendem forstwirtschaftlichem Interesse	264
cc) Artenschutz	264
(1) Allgemeiner Artenschutz	265
(2) Besonderer Artenschutz	266
(a) Zugriffsverbot	266
(aa) Erfolgs- bzw. Ergebnisorientierung	266
(bb) Populationsbezug des Störungsverbots	267
(b) Bereichsausnahme zugunsten forstwirtschaftlicher Bodennutzung	268
(c) Verbotsausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG	269

(aa) Ausnahmegründe	269
(bb) Fehlen zumutbarer Alternativen	270
(cc) Sicherung des Erhaltungszustands der Population	271
(3) Befreiung	272
(a) Befreiung nach § 67 Abs. 1 BNatSchG	272
(aa) Überwiegendes öffentliches Interesse	272
(bb) Unzumutbare Belastung	273
(b) Befreiung nach § 67 Abs. 2 BNatSchG	274
dd) Exkurs: Behördliche Anordnungsbefugnisse und Sanktionsbewehrung	275
(1) Ungenehmigter Eingriff	275
(2) Verstoß gegen artenschutzrechtliche Zugriffsverbote	276
ee) Zwischenfazit	277
b) Forstwirtschaftsrelevante Steuerungsdefizite im Gewässerschutzrecht	278
aa) Gewässerrandstreifenbewirtschaftung	279
bb) Entwässerung	280
(1) Planfeststellungsbedürftiger Gewässerausbau	281
(2) Gewässerbenutzung	282
(a) Zulassungspflichtigkeit	282
(aa) Forstwirtschaftliche Bereichsausnahme	282
(bb) Beschränkungen durch Landesrecht	283
(b) Zulassungsfähigkeit	285
(c) Bewirtschaftungsermessen	285
(3) Exkurs: Formell illegale Entwässerung, behördliche Anordnungsbefugnisse	285
cc) Zwischenfazit	286
c) Forstwirtschaftsrelevante Steuerungsdefizite im Recht der UVP	287
aa) UVP-Pflichtigkeit und verfahrensmäßige Einbindung	287
bb) Darstellung klimabezogener Auswirkungen	290
cc) Bewertung klimabezogener Auswirkungen	292

dd) Zwischenfazit	292
d) Forstwirtschaftsrelevante Steuerungsdefizite im Bodenschutzrecht	294
e) Zwischenfazit	295
II. Fazit	297
C. Ergebnis	299
 Dritter Teil: Klimawirksame Neuausrichtung des Bundeswaldgesetzes	 303
A. Vorbemerkung 1: Regelungsdichte	305
I. Regelungszurückhaltung mit Blick auf ergänzende Schutzverstärkung durch Landesgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 GG	306
II. Festlegung allgemeiner Grundsätze mit Blick auf abweichende Schutzabschwächung durch Landesgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 GG	308
B. Vorbemerkung 2: Weichenstellungen im allgemeinen Teil	310
I. Ausrichtung des Gesetzeszwecks auf den normativen Bezugsrahmen ökologischer Belastungsgrenzen	310
II. Ergänzung der Begriffsbestimmungen	311
III. Formulierungsvorschlag	313
C. Verbesserungspotenziale im Bestandserhalt	314
I. Waldumwandlung und Ersatzbewaldung	315
1. Überragendes öffentliches Interesse	315
a) Gewichtungsvorgabe	316
b) Gewichtungsvorrang	317
2. Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg vom 14.06.2023	318
a) Entscheidungsgründe	318
b) Einordnung	320
3. Regelungsoptionen	321
a) Angepasste Gewichtungsregel	322
aa) Verfassungskonformität	322
bb) Würdigung	323
b) (Über-)Kompensation	324
aa) Vorrang der Realkompensation	325

bb) Äquivalenz der Kompensation	326
(1) Erhöhter Kompensationsfaktor	327
(a) Pauschaler Risikozuschlag	327
(b) Variabler Wertigkeitszuschlag	327
(c) Gesamtkompensationsumfang	328
(d) Anrechnung von Kompensationsmaßnahmen, Kombination	328
(2) Bevorratung	329
cc) Würdigung	329
4. Exkurs: Erhaltungsmaßnahmen schützenswerter Offenland- und Feuchtgebiete	330
5. Exkurs: Waldumwandlung und Gebietsschutz	331
6. Formulierungsvorschlag	332
II. Kahlschlag und Wiederbewaldung	335
1. Sonderfall Sanitätshiebe	335
a) Eignung zur Beeinträchtigung der ökologischen Funktions- und Leistungsfähigkeit	335
b) Eignung zum Bestandsschutz	336
2. Entscheidung des OVG Münster vom 19.12.2019	336
a) Entscheidungsgründe	337
b) Einordnung	338
3. Regelungsoptionen	339
a) Angepasste Kahlschlagsdefinition	340
b) Ökologische Funktions- und Leistungsfähigkeit	341
c) Natürliche Wiederbewaldung und standortheimische Baumarten	342
d) Würdigung	344
4. Exkurs: Kahlschlag und Gebietsschutz	346
5. Exkurs: Bestandserhalt und Prozessschutz	347
6. Exkurs: Bestandserhalt und Holzeinschlagsbeschränkung	349
7. Formulierungsvorschlag	351
D. Verbesserungspotenziale in der Bestandsbewirtschaftung	353
I. Regelungsort	353
II. Hintergrund	354
1. Gesetzliche Konkretisierung zwischen Mindeststandard und Zielbestimmung	355

2. Bestimmung des (Mindest-)Anforderungsniveaus	356
III. Entscheidung des OVG Bautzen vom 22.03.2023	357
1. Sachverhalt	358
2. Entscheidungsgründe	359
3. Einordnung	361
IV. Regelungsoptionen	362
1. Kriterien für ein vollzugstaugliches Recht	363
2. Ausweitung gesetzlicher Unterlassungs- und Handlungspflichten	364
a) Gesetzliche Unterlassungspflichten	364
b) Gesetzliche Handlungspflichten	366
3. Quantifizierung	367
4. Ausweitung behördlicher Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse	369
a) Maßnahmenbezogene Eröffnungskontrollen	370
b) Anordnungen zur Durchsetzung einer angepassten Waldbewirtschaftung	372
c) Anordnungen zur Durchsetzung einer ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung	372
d) Sanktionsbewehrung	373
aa) Strafvorschriften für besonders schwerwiegende Verstöße	373
bb) Ausweitung des Ordnungswidrigkeitenkatalogs, Anhebung des Bußgeldrahmens	374
5. Würdigung	375
6. Exkurs: Dynamisierung und Regelungsformat	377
7. Exkurs: Bestandsbewirtschaftung und Gebietsschutz	377
V. Formulierungsvorschlag	380
VI. Formulierungsvorschlag Schlussvorschriften	382
E. Ergebnis	383
Zusammenfassung	387
A. Einleitung	387
B. Erster Teil	388
C. Zweiter Teil	390
D. Dritter Teil	392

## *Inhaltsverzeichnis*

Abkürzungsverzeichnis	395
A. Allgemeine Abkürzungen	395
B. Internationale Rechtsakte	403
C. Rechtsakte der EU	404
D. Rechtsakte des Bundes	406
E. Bundesländer	409
Literaturverzeichnis	411