



Sachstand

Fragen zum Forstschäden-Ausgleichsgesetz

Fragen zum Forstschäden-Ausgleichsgesetz

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 159/18
Abschluss der Arbeit: 12.12.2018
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Regelungszweck und Anwendungsfälle des Forstschäden- Ausgleichsgesetzes	4
3.	Die Beschränkung der Einfuhr	6
4.	Meldung der Schäden durch die Bundesländer	7

1. Einleitung und Fragestellung

Gegenstand dieser Arbeit ist die Frage, ob regionale Beschränkungen der Anwendung des Forstschäden-Ausgleichsgesetzes (ForstSchAusglG)¹ möglich sind. Ferner wurde gebeten darzulegen, inwieweit und auf welchem Wege die Länder verpflichtet werden können, unverzüglich nach einem Schadenereignis notwendige Daten zur Bewertung und Feststellung einer erheblichen und überregionalen Marktstörung durch Kalamitätsnutzungen (§ 1 Abs. 2 ForstSchAusglG) zu erheben sowie an das zuständige Bundesministerium weiterzuleiten. Der vorliegende Sachstand stellt zur Einordnung dieser Fragen Grundsätze des ForstSchAusglG dar. Schließlich wird die Regelung zur Einfuhrbeschränkung erläutert. Weitere Fragen im Zusammenhang mit dem zugrunde liegenden Auftrag werden vom Fachbereich Europa bearbeitet.

2. Regelungszweck und Anwendungsfälle des Forstschäden-Ausgleichsgesetzes

Das Gesetz zum Ausgleich von Schäden infolge besonderer Naturereignisse in der Forstwirtschaft (Forstschäden-Ausgleichsgesetz - ForstSchAusglG) trat am 29. August 1969 in Kraft. Es verfolgt das Ziel, durch staatliche Maßnahmen katastrophengebundene, schwerwiegende Störungen des Rohholzmarktes durch außerordentliche Holznutzungen abzumildern (vgl. Bundestagsdrucksache 10/1394, S. 1 f.). Die Zuständigkeit des Bundes wurde mit Art. 74 Nr. 17 und Nr. 11 Grundgesetz (konkurrierende Gesetzgebung) begründet. Der Gesetzgeber hielt ein Bedürfnis für eine bundesgesetzliche Regelung nach Art. 72 Abs. 2 für gegeben.²

Bis heute dient das Gesetz der Beschränkung des ordentlichen Holzeinschlags der Forstwirtschaft für einzelne Holzartengruppen (Fichte, Kiefer, Buche, Eiche), 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, insbesondere Windwurf und Windbruch, Schnee- und Eisbruch, Pilzbefall, Insektenfraß oder sonstige Schädigungen auch unbekannter Ursache (Kalamitätsnutzungen), erforderlich werden (§ 1 Abs. 1 ForstSchAusglG). Aus der Sicht der forstlichen Holzproduktion stellen Sturmschäden finanzielle Verluste dar. So haben Sturmschäden in Wäldern erheblichen Einfluss auf die Waldbewirtschaftung und werden daher wissenschaftlich untersucht.³

1 Forstschäden-Ausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1985 (BGBl. I S. 1756), zuletzt geändert durch Artikel 412 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474), <http://www.gesetze-im-internet.de/forstschausglg/ForstSchAusglG.pdf>.

2 Bundestagsdrucksache V/4070 vom 10. April 1969.

3 S. z.B. Albrecht, Axel, Sturmschadenanalysen langfristiger waldwachstumskundlicher Versuchsflächendaten in Baden-Württemberg, Dissertation, Freiburg i.Br. 2009, <https://d-nb.info/996925171/34>. S. auch Horst Gömann, Andrea Bender, Andreas Bolte, Walter Dirksmeyer, Hermann Englert, Jan-Henning Feil, Cathleen Frühauf, Marlen Hauschild, Sandra Krengel, Holger Lilienthal, Franz-Josef Löpmeier, Jürgen Müller, Oliver Mußhoff, Marco Natkhin, Frank Offermann, Petra Seidel, Matthias Schmidt, Björn Seintsch, Jörg Steidl, Kathrin Strohm, Yelto Zimmer, Agrarrelevante Extremwetterlagen und Möglichkeiten von Risikomanagementsystemen Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Thünen Report 30 (2015), https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen_Report_30.pdf.

Mit Hilfe des o. g. Gesetzes kann im Falle eines Orkans der Holzeinschlag in den nicht vom Sturm betroffenen Regionen⁴ beschränkt werden. Damit soll ein Überangebot auf dem Rohholzmarkt vermieden werden. In Verbindung mit dieser Einschlagsbeschränkung ergeben sich zugleich steuerliche Erleichterungen für die vom Orkan betroffenen Betriebe.

Tatbestandliche Voraussetzungen für die Einschränkung durch eine Verordnung sind nach § 1 Abs. 1 ForstSchAusglG die bereits genannten "erheblichen und überregionalen Störungen des Rohholzmarktes, die infolge eines oder mehrerer besonderer Schadensereignisse, insbesondere Windwurf und Windbruch, Schnee- und Eisbruch, Pilzbefall, Insektenfraß oder sonstige Schädigungen auch unbekannter Ursache (Kalamitätsnutzungen) eingetreten sind."

Was eine erhebliche und überregionale Marktstörung durch Kalamitätsnutzungen im Sinne des § 1 Abs. 1 ForstSchAusglG ist, hat der Gesetzgeber in § 1 Abs. 2 ForstSchAusglG näher bestimmt. Danach ist sie in der Regel zu erwarten, wenn die Höhe der Kalamitätsnutzung

- „1. im Bundesgebiet bei allen Holzartengruppen voraussichtlich mindestens 25 vom Hundert oder bei einer Holzartengruppe voraussichtlich mindestens 40 vom Hundert des ungekürzten Einschlagsprogramms des Bundesgebietes oder*
- 2. a) in einem Land bei allen Holzartengruppen voraussichtlich mindestens 45 vom Hundert oder bei einer Holzartengruppe voraussichtlich mindestens 75 vom Hundert des ungekürzten Einschlagsprogramms dieses Landes und*
b) im Bundesgebiet bei allen Holzartengruppen voraussichtlich mindestens 20 vom Hundert oder bei der betreffenden Holzartengruppe voraussichtlich mindestens 30 vom Hundert des ungekürzten Einschlagsprogramms des Bundesgebietes erreicht.“

In der Gesetzesbegründung von 1969 wurden die Sturmflutkatastrophe des dem Jahr 1962 und die Orkane des Frühjahrs 1967 als Beispielsfälle für den gesetzgeberischen Handlungsbedarf genannt.⁵

Die von Schäden im Wald betroffenen Bundesländer können einen Antrag auf Inkrafttreten einer Verordnung zum "Ausgleich von Auswirkungen besonderer Schadensereignisse in der Forstwirtschaft" in den Bundesrat einbringen.⁶ Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat auf Nachfrage die Anwendungsfälle ab dem Jahr 1983 zusammengestellt. Die verabschiedeten Verordnungen finden sich in nachfolgender Tabelle:⁷

4 BMEL <https://www.bmel.de/DE/Wald-Fischerei/Forst-Holzwirtschaft/texte/Extremwetter-Hilfsmassnahmen-Wald.html> .

5 Bundestagsdrucksache V/4070, S. 5.

6 https://www.waldwissen.net/waldwirtschaft/schaden/sturm_schnee_eis/fva_forstschaeden_ausgleichsgesetz/index_DE (abgerufen am 6.12.2018), wo auch ein Link zum "Handbuch Sturm - eine Arbeitshilfe für die Sturm-schadensbewältigung" gelegt ist. Im Handbuch werden auch Verfahren zur Schadensermittlung erläutert.

7 Zusammenstellung der im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) verfügbaren Anwendungsfälle des Forstschaeden-Ausgleichsgesetz ab dem Jahr 1983 laut dessen Auskunft vom 4.12.2018.

Verordnung	Zeitraum
v. 9. Februar 1983	01.10.1982 – 30.09.1983
v. 11. April 1990	01.10.1989 – 30.09.1990 und
	01.10.1990 – 30.09.1991
v. 21. November 1991	01.10.1991 – 30.09.1992
v. 8. Februar 2000	01.10.1999 – 30.09.2000
v. 16. November 2000	01.10.2000 – 30.09.2001

Quelle: BMEL (E-Mails vom 4.12.2018 und 12.12.2018)

3. Die Beschränkung der Einfuhr

Gemäß § 2 ForstSchAusglG kann die Einfuhr von Holz und Holzzeugnissen der ersten Bearbeitungsstufe, soweit es mit dem Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vereinbar ist, auf Grund des Außenwirtschaftsgesetzes auch zur Wahrnehmung der durch § 1 Abs. 1 ForstSchAusglG geschützten Belange beschränkt werden, wenn der Erfolg einer Einschlagsbeschränkung ohne die Einfuhrbeschränkung erheblich gefährdet würde und eine solche Gefährdung im Interesse der Allgemeinheit abgewendet werden muss oder wenn nach einem bundesweiten Großschaden eine Einschlagsbeschränkung angesichts der Schwere der Störung auf dem Rohholzmarkt wirkungslos wäre.

Mit der Reform des ForstSchAusglG im Jahr 1985 wurde in § 2 ForstSchAusglG der Zusatz *„soweit es mit dem Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vereinbar ist“* eingefügt. § 2 erhielt seine bis heute gültige Formulierung mit dem Verweis auf das Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.⁸

Im ursprünglichen Bundesratsentwurf des Gesetzes zur Änderung des Forstschäden-Ausgleichsgesetzes blieb der § 2 noch unangetastet (BT-Drucksache 10/1394 vom 3.5.1984). Die Bundesregierung hatte in ihrer Stellungnahme jedoch den hier relevanten zusätzlichen Änderungsvorschlag gemacht und war damit Urheberin der aktuell gültigen Formulierung, die sie wie folgt begründete:

„§ 2 ist an die Rechtslage anzupassen. Danach kann die Einfuhr von Holz und Holzzeugnissen der ersten Bearbeitungsstufe grundsätzlich nur durch EG-Rechtsakte beschränkt werden, deren Durchführung auf der Grundlage des Außenwirtschaftsgesetzes erfolgt. Die Bindung der Einfuhrbeschränkungen an die in § 2 genannten Voraussetzungen

⁸ BGBl. I 1985, S. 1753 (1754). S. auch Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 26. April 1985, BT-Drs. 10/3271, S. 5.

entspricht den handelspolitischen Grundsätzen der Bundesregierung. Im Falle einer außergewöhnlichen Großkalamität im gesamten Bundesgebiet kann bereits bundesweit der ordentliche Holzeinschlag zwangsläufig so erheblich zurückgenommen sein, dass der Kalamität mit einer vorordneten Einschlagsbeschränkung nicht mehr wirksam begegnet werden kann. Sofern die entsprechenden Voraussetzungen des EWG-Vertrages vorliegen, kann dann eine Einfuhrbeschränkung auch ohne eine Einschlagsbeschränkung erfolgen. Im Übrigen bleiben andere handelspolitische Maßnahmen gegenüber externen Einwirkungen [z.B. Antidumpingmaßnahmen oder Schutzmaßnahmen nach der Verordnung (EWG) Nr. 288/82 und Nr. 1765/82] von der Regelung des § 2 unberührt“.⁹

Ab dem Jahr 1983 ist es in keinem Fall mehr zu einer Beschränkung der Holzeinfuhr auf dieser Rechtsgrundlage gekommen.¹⁰

4. Meldung der Schäden durch die Bundesländer

Laut Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft werden nach einem Schadereignis, das in eine Größenordnung fallen könnte, bei der die Anwendung des ForstSchAusglG in Betracht kommen könnte, die Länder nach der jeweiligen Schadenshöhe befragt. Dazu gibt das BMEL i.d.R. eine Frist vor, bis zu der die Länder ihre Angaben nach Möglichkeit melden.¹¹

Zu berücksichtigen ist dabei aber laut BMEL, dass im aktuellen Schadereignis das gesamte Ausmaß der Schäden in der Forstwirtschaft insbesondere vom weiteren Witterungsverlauf abhängig ist und daher erst im nächsten Jahr einigermaßen bestimmt werden kann. Die dynamische Schadensentwicklung und die Zeitverzögerung bei der Sichtbarkeit der Schäden erschwere die Angabe valider Zahlen.¹²

Für eine möglicherweise weiter gehende Verpflichtung der Länder, nach einem Schadereignis die Schadenszahlen „unverzüglich“ an das BMEL zu melden, müsste eine entsprechende Ermittlung der Schadenshöhe tatsächlich möglich sein. Jutta Odenthal-Kahabka schreibt hierzu: *„Die Erfahrungen aus den Stürmen "Wiebke und Vivian" 1990 haben in Baden-Württemberg gezeigt, dass eine möglichst genaue Aufnahme vieler Parameter bereits in den ersten Tagen nach dem Ereignis die Mitarbeiter der Forstbetriebe unter großen Druck setzt. Dies trifft insbesondere auf Mitarbeiter in stark geschädigten Betrieben zu. Bei Winterstürmen kann ein nach dem Ereignis eintretender Wintereinbruch mit Frost und Schnee zu weiteren Verzögerungen der Schadensmeldungen führen. Auf der anderen Seite fehlen den mittleren und obersten Behörden die nötigen*

9 Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzentwurf des Bundesrates „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Forstschäden-Ausgleichsgesetzes, BT-Drs. 10/1394 vom 3.5.1984, S. 9 ff., S. 11.

10 Auskunft des BMEL vom 6.12.2018.

11 Auskunft des BMEL vom 7.12.2018.

12 Auskunft des BMEL vom 7.12.2018.

*Informationen zur Steuerung, wenn nach einer groben Ersteinschätzung der Schäden keine genaueren Zahlen folgen.*¹³ Im Weiteren erläutert sie Verfahren zur Bestimmung der Schadenshöhe.

* * *

13 https://www.waldwissen.net/waldwirtschaft/schaden/sturm_schnee_eis/fva_schadenserhebung/index_DE.