

teme wurde unter anderem das Ziel der Pflanzung von drei Milliarden zusätzlichen Bäumen (Art. 13 WVO) hervorgehoben.

Da jetzt alle Wald-LRT der FFH-Richtlinie auch außerhalb der bestehenden FFH-Gebiete erfasst und gemeldet werden müssten, bedeutet die WVO nach der Auffassung des Verfassers eine signifikante quantitative Ausbreitung und qualitative Verschärfung des Schutzregimes der Wald-LRT und schafft einen neuen Typ natur- schutzrechtlicher Schutzobjekte, welche potenziell „schrötschussartig“ in der Waldlandschaft verteilt sein können.

Hinsichtlich des quantitativen und qualitativen Schutzstatus gilt das Verschlechterungsverbot nur für Wald-LRT im „guten Zustand“. Da die flächenmäßig bedeutsamsten Wald-LRT – insbesondere die natürlichen Buchenwaldgesellschaften wie Hainsimsen- und Waldmeister- Buchenwald – in aller Regel einen guten Zustand aufweisen, dürfte das Verbot für diese LRT eine weitreichende Wirkung entfalten. Die WVO führt insoweit einen Einzelobjektschutz für jeden betroffenen LRT ein, im Gegensatz zum gebietsbezogenen Ansatz der FFH-Richtlinie. Dies kann zu einer erheblichen Verschärfung des Verschlechterungsverbots führen. In der forstlichen Praxis kann dies dazu führen, dass etwa die Einbringung von mehr als 20 % LRT-fremder Baumarten – insbesondere im Kontext klimawandelbedingter Anpassungsstrategien relevant – untersagt werden könnte, was zu eingeschränkten Nutzungs- und Planungsmöglichkeiten führt. Der Verfasser vertrat die Auffassung, dass die Behörden bei europarechtskonformer Anwendung der Verordnung (spätestens über die forst- und naturschutzrechtlichen Generalklauseln) gehalten sein dürften, die Vorschriften über die Verträglichkeitsprüfung analog auch auf LRT außerhalb der FFH-Gebiete anzuwenden.

Neben den LRT-Flächen gilt das Verschlechterungsverbot auch auf den sogenannten Wiederherstellungsflächen, Art. 4 Abs. 1, 4, 7 WVO. Als Wiederherstellungsflächen kann der Mitgliedstaat Flächen melden, auf denen Wiederherstellungsmaßnahmen vorgenommen werden. Sobald sich die Wiederherstellungsflächen in einem guten ökologischen Zustand befinden, greift auch hier das Verschlechterungsverbot.

Zum Zeitpunkt des Vortrags erwog die Bundesregierung, die Flächen des Förderprogramms „Klimaangepasstes Waldmanagement“ als Wiederherstellungsmaßnahmen im Sinne der WVO zu melden. Im Rahmen dieses Förderprogramms wurden für private und kommunale Waldbesitzer Anträge für eine Fläche von insgesamt rund 1,6 Millionen Hektar bewilligt. Dies entspricht etwa einem Fünftel (21 %) des privaten und kommunalen Waldes in Deutschland. Zum Redaktionsschluss dieses Berichts hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Heimat nunmehr bestätigt, dass das Förderprogramm „Klimaangepasstes Waldmanagement“ zur Meldung als Wiederherstellungsmaßnahmen im Sinne der WVO vorgesehen ist. (1)

Einen möglichen Änderungsansatz beschrieb der Verfasser im Vergleich zum deutschen Naturschutzrecht: In diesem Rechtsgebiet gelten strenge Schutzregime. Sie wahren aber durch die Ausnahmeregelungen der §§ 14 Abs. 2, 5 Abs. 3 BNatSchG für die Land- und Forstwirtschaft die Verhältnismäßigkeit. Land- und forstwirtschaftliche Maßnahmen gelten danach solange nicht als naturschutzrechtlicher Eingriff, wie die jeweiligen Fachnormen eingehalten werden und der aktuelle Stand der Wissenschaft und Technik beachtet wird. Eine ähnliche Regelausnahme findet sich in der WVO (ebenso wie in der FFH-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie (Richtlinie 2009/147/EG) nicht. Dies verursacht insbesondere in den FFH-Gebieten bereits jetzt einen

\*) Dr. rer. silv. Justus Eberl, Ass. jur., ist Professor für Forstpolitik und Umweltrecht am Fachbereich Forst der Fachhochschule Erfurt.

1) Die Bekanntgabe erfolgte im Rahmen der Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Forstwirtschaftsrates am 20.11.2025 in Kassel durch die Referatsleiterin für nationale Forstpolitik (Ref. 513).

## Ausschuss für Forst- und Jagdrecht

Prof. Dr. Justus Eberl (\*)

Der Vortrag des Verfassers, der als Gastredner zur Ausschusssitzung am 22.9.2025 eingeladen war, konzentrierte sich auf die detaillierte Darstellung und kritische Analyse jüngster und geplanter regulatorischer Maßnahmen im Forstrecht auf EU- und Bundesebene. Ergänzt wurde der Vortrag durch einen Kurzüberblick über ausgewählte aktuelle Entwicklungen des Jagdrechts.

### A. Forstrecht

#### I. Die Wiederherstellungsverordnung (WVO) –Auswirkungen auf das Forstrecht und die Forstwirtschaft

Im ersten Teil seines Vortrags befasste sich der Verfasser mit der Wiederherstellungsverordnung (Verordnung (EU) 2024/1991), nachfolgend kurz WVO, die am 18.8.2024 in Kraft trat. Sie wird von ihren Befürwortern als Reaktion auf die FFH-Evaluation verstanden, die feststellte, dass 80 % der Lebensraumtypen (LRT) in einem schlechten Zustand seien. Die WVO, die schon bei Verabschiedung politisch hoch umstritten war (ihre Verabschiedung löste in Österreich eine Regierungskrise aus), baut auf der FFH-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG) auf und legt quantitative Ziele sowie Etappen fest, die bis 2030, 2040 und 2050 erreicht werden müssen. Obwohl die WVO unmittelbar wirkt (Art. 288 Abs. 2 AEUV), ist sie eine „hinkende“ Verordnung, da die Mitgliedstaaten zunächst qualifizierte und quantifizierte, teils georeferenzierte, „Nationale Wiederherstellungspläne“ (NWP) erstellen und vorlegen müssen.

Als wesentliche Implikationen für den Wald betonte der Verfasser, dass durch die WVO nunmehr auch LRT, die in einem guten Zustand sind, außerhalb bestehender FFH-Gebiete einem Verschlechterungsverbot unterliegen, Art. 4 Abs. 11, 12 WVO. Neben dem in Art. 12 WVO enthaltenen Katalog von sieben Indikatoren für Waldökosys-

erheblichen bürokratischen Aufwand durch die Notwendigkeit der Vorprüfung und Prüfung der Erheblichkeit auch gewöhnlicher Maßnahmen der Land- und Forstwirtschaft. Durch eine Einfügung einer Regelvermutung, dass ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft kein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot der WVO, der FFH-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie darstellt, könnte erheblicher bürokratischer Aufwand abgebaut und Akzeptanz erhöht werden.

Zusammenfassend wurde die WVO vom Verfasser als „wesensmäßiges EU-Umweltverfassungsrecht“ eingeordnet, welches aufgrund des praktischen Fehlens klarer Tatbestands-Rechtsfolgen-Kausalitäten seine Wirkung vor allem im Rahmen von Planungsprozessen und Ermessensentscheidungen entfalten wird.

## **II. BWaldG-Novelle: Kritische Würdigung der Referentenentwürfe**

Die Ampel-Regierung hatte sich im Koalitionsvertrag 2021 zur Novellierung des Bundeswaldgesetzes (BWaldG) verpflichtet. (2) Nach der Veröffentlichung zweier Referentenentwürfe (August und November 2024) wurde das Verfahren jedoch durch den Koalitionsbruch am 6.11.2024 beendet.

Der Verfasser legte im Rahmen der gesetzgeberischen Kompetenzen dar, dass die Zuständigkeit grundsätzlich bei den Ländern liege, auch wenn der Bund in Bereichen wie Jagd, Naturschutz und Bodenrecht konkurrierende Zuständigkeit besitze. Das Forstrecht sei traditionell durch die Langfristigkeit waldökosystemarer Zyklen und die Notwendigkeit der langfristigen Sicherung der Waldressource geprägt. Der Waldbegriff sei ein Rechtsbegriff, der die bestockte Grundfläche mit der Nutzungsbestimmung verknüpfe. Die Funktionentrias (Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion) bilde den Kern des Gesetzes, wobei die geplanten „Ökosystemleistungen“ im Ergebnis als Synonyme zu den Waldfunktionen zu sehen wären.

Nach dieser einleitenden Darstellung der Grundzüge des Forstrechts unterzog der Verfasser die Referentenentwürfe einer kritischen Würdigung. Er bemängelte insbesondere verschiedene geplante Einzelregelungen. So wurde die vorgesehene Möglichkeit, Schutz- und Gestaltungsmaßnahmen im bestehenden Wald als Ersatzaufforstung anzuerkennen, kritisch bewertet. Eine solche Regelung führe dazu, dass keine flächenmäßige Kompensation mehr stattfinde und damit kein echter Flächenausgleich erreicht werde, was den Walderhaltungsgrundsatz spürbar schwäche.

Auch die geplanten Vorgaben zur Erstaufforstung stießen auf Kritik. Die Beschränkung auf „überwiegend heimische Forstpflanzen“ – definiert als mindestens 50 % plus ein Individuum – sowie die vorgesehene Genehmigungspflicht für eine ohne menschliches Zutun einsetzende Naturverjüngung ließen nach Auffassung des Verfassers dem Ziel zuwider, die Waldfläche zu mehren. Zudem bricht die Definition der Erstaufforstung durch die Aufnahme der natürlichen Verjüngung in diesen Kreis mit dem Grundsatz, dass allein menschliches Handeln reglementiert werden kann.

Ferner äußerte er Bedenken gegenüber dem vorgesehenen Kahlschlagsverbot ab einer Fläche von einem Hektar, das durch Ausnahmegenehmigungen durchbrochen werden könne. Besonders problematisch erscheine die Absicht, Kahlschläge zur Pflege von Offenlandbiotopen zu erleichtern, da dies den Grundsatz der Walderhaltung weiter abschwäche.

Schließlich kritisierte der Verfasser auch die geplante Einführung bundesrechtlicher Eingriffsrechte zur Steuerung des Holzeinschlags. Die Bundesregierung sollte künftig per Rechtsverordnung Höchstmen gen für den Holzeinschlag festlegen können, gestützt auf Klima- und Ökosystemleistungen. Dieses Instrument beurteilte er jedoch als reak-

tiv, statt strategisch und seine rechtliche Grundlage wegen der grundrechtlichen Eigentumsbindung als unsicher.

Insgesamt zeige der Entwurf, dass zwar zahlreiche neue Detailregelungen vorgesehen seien, es ihm jedoch an einer klar erkennbaren Linie zwischen Walderhalt, Eigentumsschutz und Klimapolitik fehle.

## **III. Entwaldungsverordnung (EUDR) – Auslegungs- und Anwendungsmöglichkeiten in Deutschland**

Im Anschluss wandte sich der Verfasser der EU-Entwaldungsverordnung (Verordnung (EU) 2023/1115, EUDR) zu, die als zentraler Hoffnungsträger zur Eindämmung des weltweiten und europäischen Waldverlustes konzipiert ist und nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission jährlich rund 32 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> einsparen soll. Kerninstrument der Verordnung ist die für Marktteilnehmer verpflichtende Sorgfaltserklärung nach Art. 9 Abs. 1, die sowohl die Georeferenzierung der Herkunftsgrundstücke als auch eine Erklärung zur Entwaldungsfreiheit der betreffenden Produkte verlangt. Diese Pflichten sind mit erheblichen administrativen und finanziellen Belastungen verbunden. Vor diesem Hintergrund wird derzeit insbesondere die Einführung einer „Null-Risiko-Länder-Kategorie“ diskutiert, um die Umsetzung in Staaten mit sehr geringem Entwaldungsrisiko – wie etwa Deutschland – zu erleichtern.

Der Verfasser hob hervor, dass die Verordnung mehrere auslegungsbedürftige Begriffe enthält, insbesondere die Definition des „Grundstücks“ (Art. 2 Nr. 27) sowie des „Inverkehrbringens“ (Art. 2 Nr. 16). Er schilderte hierzu zwei denkbare Auslegungsszenarien. Bei einer engen Auslegung würde das „Grundstück“ als einzelnes Flurstück verstanden und der Waldbesitzer als Inverkehrbringer gelten, sodass auch kleinere forstwirtschaftliche Betriebe und kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zur Abgabe umfassender Sorgfaltserklärungen verpflichtet wären. Diese Auslegung sei jedoch von der Agrarministerkonferenz abgelehnt worden, da sie zu einem „unverhältnismäßigen und zur Erreichung des Verordnungszwecks unnötigen Aufwand“ in Ländern mit geringem Entwaldungsrisiko führe. (3)

Demgegenüber stehe eine weite Auslegung, die auf größere Referenzeinheiten – etwa lokale oder regionale Verwaltungseinheiten – abstellt und auf dieser Ebene eine einheitliche Referenznummer vergibt. Dadurch entfiel die Notwendigkeit, für jedes einzelne Verkaufslos exakte Koordinaten anzugeben. In diesem Modell wäre der Holzhändler als Inverkehrbringer anzusehen, wodurch kleine Waldbesitzer und KMU erheblich von bürokratischen Pflichten entlastet würden.

Die rechtliche Begründung für ein solches Vorgehen sieht der Verfasser im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach Art. 20 Abs. 3 GG. Führt die Auferlegung umfangreicher Dokumentationspflichten in Staaten wie Deutschland nicht dazu, das eigentliche Ziel der Verordnung – die Verhinderung internationaler Entwaldung – effektiv voranzubringen, so wäre sie mangels Geeignetheit materiell rechtswidrig.

## **B. Jagdrecht**

Der Bereich Jagdrecht wurde vom Verfasser aus zeitlichen Gründen nur noch gestreift, da er im Hauptseminarprogramm von Dr. Benjamin Munte (Vortrag „Aktuelle Entwicklungen im Jagdrecht“) und anderen bereits abgedeckt wurde. Der Verfasser verwies insofern auch auf

2) Koalitionsvertrag 2021–2025 „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ zwischen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 31.

3) Ergebnisprotokoll der Agrarministerkonferenz am 15.3.2024 in Erfurt, TOP 35, Nr. 2, S. 60; abrufbar unter [https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/endgultigesergebnisprotokoll-amk-ef\\_ridge-aend08052024\\_1715164833.pdf](https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/endgultigesergebnisprotokoll-amk-ef_ridge-aend08052024_1715164833.pdf).

seine Ende des Jahres erscheinende Kommentierung des BjagdG im Kolodziejcok et al., Naturschutz und Landschaftspflege (Erich Schmidt Verlag). Lediglich kurz wurde daher das abweisende Urteil des Bundesverfassungsgerichts (4) zum Schießnachweis in Nordrhein-Westfalen kritisiert und die umsatzsteuerrechtliche Behandlung der Verpachtung des gemeinschaftlichen Jagdbezirks durch die Jagdgenossenschaft (Beginn der Umsatzsteuerpflicht) behandelt.

4) BVerfG, Kammerbeschl. v. 19.12.2023 – 2 BvL 9/16.