

Wien, am 04. Juni 2020
GZ: 2020-0.317.300

Frau
Mag. Eva Vabitsch
BM f. Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
Sektion III
Stubenring 1
1010 Wien

ergeht per mail an: katharina.kaiser@bmlrt.gv.at
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die **Industriellenvereinigung (IV)** dankt für die Übermittlung des oben zitierten Entwurfes und nimmt dazu wie folgt **Stellung**:

Durch die derzeit in Begutachtung befindliche Novelle zum Forstgesetz 1975 (ForstG) würde die Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (BMLRT) ermächtigt durch Verordnung Anordnungen zu einer **Abnahmeverpflichtung von Schadholz** für **holzverarbeitende Betriebe** zu treffen.

Eine solche Abnahmeverpflichtung würde erheblich in die freie Marktwirtschaft eingreifen und **grundlegende verfassungs- und unionsrechtliche Fragen aufwerfen**. Entsprechend löst der Vorschlag bei den von der Novelle betroffenen Mitgliedsunternehmen erhebliche Irritationen aus.

Die IV steht dem gegenständlichen Entwurf einer Novelle des ForstG daher kritisch gegenüber.

Eine **Abnahmeverpflichtung würde einer Aussetzung der Vertragsfreiheit gleichkommen**: Die in Art. 5 Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (StGG) (sowie Art 1 1. ZP-EMRK) normierte **Eigentumsfreiheit** umfasst das **Recht auf Abschluss privatrechtlicher Verträge (Privatautonomie)**: Nach ständiger Rechtsprechung schützt die verfassungsgesetzliche Eigentumsgarantie die **Privatautonomie** schlechthin, im Besonderen das **Recht zum Abschluss privatrechtlicher Verträge**. Eine gesetzliche Maßnahme, die einen privatrechtlichen Vertrag unmittelbar verändert, greift daher in das Eigentumsrecht beider Vertragsteile ein. Auch ein **Gesetz**, das den Abschluss bestimmter Verträge verhindert, oder zum **Abschluss bestimmter Verträge zwingt, greift in das Eigentumsrecht der Vertragspartner ein**.

Weiters schützt **Art. 6 StGG die Erwerbsfreiheit**, worunter nicht nur der Berufszugang, sondern auch **Berufsausübungsbeschränkungen** fallen, wie die Einschränkung der unternehmerischen Tätigkeit durch Bestimmungen, die einen Gebietsschutz oder Marktausschluss normieren. Ausdrücklich schützt **Art 16 Grundrechtecharta** der Europäischen Union (GRC) das **Grundrecht der unternehmerischen Freiheit**, insbesondere „**die Freiheit, eine Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit auszuüben, die Vertragsfreiheit und den freien Wettbewerb**“

Des Weiteren würde eine Abnahmeverpflichtung die **Warenverkehrsfreiheit im Binnenmarkt (Art. 34 ff AEUV) erheblich einschränken**: „*Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Mitgliedstaaten verboten.*“

Eine Abnahmeverpflichtung würde eine **Abnahmepräferenz einheimischer Produkte festlegen und wäre somit als Maßnahme gleicher Wirkung** zu qualifizieren. Zwar können auch mengenmäßige Beschränkungen iSd Art 34 AEUV aus den in Art 36 AEUV angeführten Gründen (öffentliche Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des **Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen** etc.) zulässig sein.

Es ist jedoch erstens anzunehmen, dass auch **Schadholz Teil des europäischen Binnenmarktes** ist und dass es in erster Linie darum geht, heimische Forstwirte vor einem Preisverfall bei Schadholz zu schützen. Diesfalls würde es sich um eine **unzulässige Beschränkung des freien Warenverkehrs aus primär wirtschaftlichen Gründen** handeln. Siehe auch EuGH 20.04.2012 C-456/19 – ANETT Rz 53:

„*Nach ständiger Rechtsprechung können jedoch rein wirtschaftliche Motive keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses darstellen, die eine Beschränkung einer vom Vertrag garantierten Grundfreiheit rechtfertigen könnten (vgl. Urteile vom 13. Januar 2000, TK-Heimdienst, C-254/98, Slg. 2000, I-151, Randnr. 33, und vom 17. März 2005, Kranemann, C-109/04, Slg. 2005, I-2421, Randnr. 34).*“

Zweitens dürfen solche Verbote oder Beschränkungen aber weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine **verschleierte Beschränkung des Handels** zwischen den Mitgliedstaaten darstellen (sh auch Art 36 AEUV). Selbst wenn das Ziel, in phytosanitären Notsituationen das Schadholz "aus den Wäldern" zu verbringen ein grundsätzliches legitimes wäre, müsste ein derartiger Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit der **Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten**.

Ebenso sind Eingriffe in die **Eigentumsgarantie bzw. Erwerbsfreiheit** nur zulässig, wenn sie durch ein öffentliches Interesse geboten, zur Zielerreichung geeignet, adäquat und auch sonst sachlich zu rechtfertigen sind. Der VfGH umschreibt damit die einzelnen Elemente einer **Verhältnismäßigkeitsprüfung**.

- Bereits eine **Rechtfertigung über das Allgemeininteresse ist fragwürdig**, wenn ein **wirtschaftliches Risiko** (Schädlingsbefall) zu Gunsten einer Gruppe **willkürlich auf eine andere Gruppe (holzverarbeitende Industrie) übergewälzt** wird.
- Diese Vorgehensweise wäre ferner grundsätzlich im Lichte des **Gleichheitssatzes**, bzw. des **allgemeinen Sachlichkeitsgebots** (Art.2 StGG; Art 7 B-VG), verfassungsrechtlich bedenklich, zumal der wirtschaftliche Schaden durch den Borkenkäfer ausschließlich durch holzverarbeitende Betriebe getragen werden soll.
- Unter allen geeigneten Mitteln muss das vom Gesetzgeber gewählte Mittel das „mildeste“ („gelindeste“) sein, d.h. jenes, das die **Grundrechtsposition so wenig wie möglich einschränkt**. Sofern demnach das Ziel mit einem **weniger invasiven Mittel** erreicht werden kann, hat der Gesetzgeber sich für dieses zu entscheiden. Die **Schädlingsbekämpfung bzw. Wiederbewaldung könnte auf andere Weise** vom Staat unterstützt werden: Die nachhaltige Waldbewirtschaftung wird etwa bereits intensiv über die Ländliche Entwicklung gefördert, wie zum Beispiel durch Wiederbewaldung von Kahlf lächen oder Forstschutzmaßnahmen.
- Zudem muss **zwischen dem öffentlichen Interesse und der durch den Eingriff verkürzten Grundrechtsposition** eine angemessene - also **adäquate** - **Relation** bestehen. Eingriffe müssen demnach bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe verhältnismäßig (im engeren Sinne) sein. Eine Abnahmeverpflichtung stellt aber per

se einen sehr **starken Eingriff in die Privatautonomie** und somit in die Eigentumsfreiheit dar, mit gravierenden wirtschaftlichen Folgen für betroffene Unternehmen: Beispielsweise wenn das (nicht näher definierte) Schadholz zu wirtschaftlich unververtretbaren Bedingungen abgenommen werden muss; oder eine Abnahme erfolgen muss, obwohl der Holzverarbeitende Betrieb eine höhere Holzqualität oder einen höheren Stammdurchmesser für die Weiterverarbeitung benötigt; oder keine ausreichende Lagerkapazität aufbringen kann, etc.

Ferner enthält Art 18 B-VG die **Verpflichtung des Gesetzgebers**, das Handeln der Verwaltung inhaltlich **hinreichend zu determinieren**: Gesetzliche Regelungen, die zu unbestimmt sind oder in anderer Weise das **(hoheitliche) Handeln der Verwaltungsorgane nicht hinreichend genau bestimmen**, sondern diesen einen zu großen Spielraum belassen, sind demnach als **verfassungswidrig einzustufen**. Soll ein Gesetz mit Durchführungsverordnung vollziehbar sein, müssen als Kehrseite des Verbots formalgesetzlicher Delegation **bereits aus dem Gesetz alle wesentlichen Merkmale der beabsichtigten Regelung** ersehen werden können.

- Diesen Anforderungen wird der gegenständliche Entwurf in einigen Aspekten wohl nicht gerecht.
- So obliegt der Bundesministerin die Bestimmung des **zeitlichen Auslösers der Verordnungsermächtigung**, nämlich "*in Zeiten einer gefährdenden Massenvermehrung*". Diesbezügliche gesetzliche Anhaltspunkte wann eine solche vorliegen und wie sie qualitativ und quantitativ bestimmt werden soll, können jedoch in der vorgeschlagenen Novellierung nicht verortet werden.
- Auch bleiben die **inhaltlichen Kriterien** für die Anwendung der Verordnungsermächtigung in § 45 Abs 3 ForstG unbestimmt; wer beurteilt wann die "*nachhaltige Waldbewirtschaftung*" einer bestimmten Region "*gefährdet*" ist, bleibt offen.
- IdZ ebenfalls undeterminiert ist der **zeitliche Anwendungsbereich**, zumal das Ende der Ermächtigung auf die "*Dauer der Gefährdung*" abstellt: Nachdem die Borkenkäferepidemie aber bereits in den letzten Jahren ein immer wieder auftretendes Phänomen darstellt, kann der hier dargelegte weite Auslegungsspielraum *de facto* zu einer unlimitierten Überwälzung des wirtschaftlichen Risikos auf die Holzverarbeitende Industrie führen.
- Ferner undeterminiert ist der **geographische Anwendungsbereich**. Durch die Abnahmeverpflichtung erfasst werden sollen Holzverarbeitende Betriebe "*aus dieser Region*". Unklar ist nach welchen Kriterien dies zu bestimmen wäre; nach geographischer Entfernung oder Entfernung unter Einbeziehung der Transportwege oder ob der Umkreis je nach Ermessen im konkreten Fall bemessen werden kann um eine bestimmte Anzahl an Holzverarbeitenden Betrieben davon zu erfassen.

Vor dem Hintergrund der **schweren verfassungs- wie unionsrechtlichen Bedenken**, die wiederum **gravierende wirtschaftliche Folgen auf die betroffenen Unternehmen** zeitigen würden, ist das BMLRT gefordert eine **verhältnismäßige Lösung der Schadholzproblematik** zu finden.

Es existieren bereits diverse **verhältnismäßige Lösungsansätze**, wie etwa eine **Verbesserung der Rahmenbedingungen im Bereich Transport & Logistik**: Inländische Holztransporte und damit Abnahmen könnten etwa dadurch gestärkt werden, wenn ein ökonomisch sinnvoller Transport ermöglicht wird, etwa durch die Erhöhung der Tonnagen auf 50 Tonnen für Rundholz LKWs in Österreich. Zudem sollten **Lagerplätze** für Schadholz **ausgebaut** werden, um dieses **auch über die Wintermonate verarbeiten** zu können.

Auch ein **verbesserter Datenaustausch** würde helfen einen planbaren **kontinuierlichen Rohstoffzufluss** sicherzustellen und somit allen betroffenen Seiten nützen.

Schließlich sollte die Forschung im Hinblick auf den Borkenkäfer intensiviert werden und mittels einer verstärkten **Forschungszusammenarbeit** in der Thematik eine auf eine **mitteleuropäische Lösung** gesetzt werden, anstatt den Binnenmarkt zu beschränken.

Die Industriellenvereinigung dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme und ersucht um Berücksichtigung der genannten Anliegen.

Mit besten Grüßen

DI Dieter Drexel eh
stv. Bereichsleiter

Mag. Judith Obermayr-Schreiber E.M.B.L.-HSG eh