

Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
Stubenring 1
1010 Wien

Per E-Mail an begutachtung@parlament.gv.at
katharina.kaiser@bmlrt.gv.at

Datum 28.05.2020

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir, der Fachverband der Holzindustrie und der Papierindustrie Österreichs, sowie die Austropapier möchten zum Ministerialentwurf des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus betreffend das Bundesgesetz, mit dem das Forstgesetz 1975 geändert wird (24/ME), konkret zum neu eingefügten § 45 Abs 3 Forstgesetz (*ForstG*), innerhalb offener Begutachtungsfrist gerne folgende

STELLUNGNAHME

abgeben:

1. Vorbemerkung

Uns ist bewusst, dass die österreichische Forstwirtschaft durch die gefährdende Massenvermehrung von Forstschädlingen (insbesondere die Borkenkäferproblematik aufgrund der Klimaextreme der vergangenen Jahre) vor großen Herausforderungen steht und eine Lösung gefunden werden muss, die es ermöglicht, beträchtliche Mengen an Schadholz aufzuarbeiten und die entstandenen Großkahlfelder wiederzubewalden. Die in § 45 Abs 3 ForstG vorgesehene Lösung, mittels Verordnungsermächtigung holzverarbeitenden Betrieben die zeitlich befristete Verpflichtung aufzuerlegen, Schadholz aus der sie umgebenden "Region" abzunehmen, ist jedoch der falsche Weg.

Der Gesetzesentwurf des § 45 Abs 3 ForstG greift massiv in die Grundrechte bzw. Grundfreiheiten der holzverarbeitenden Betriebe ein und belastet diese unverhältnismäßig schwer. Insbesondere geht die generische Verordnungsermächtigung zu weit: Ein *de facto* schrankenloses Ermessen des Ordnungsgebers betreffend Ausgestaltung der Abnahmepflicht kann einen Grundrechtseingriff keinesfalls tragen.

Auch aus praktischen Gesichtspunkten birgt die vorgeschlagene Lösung zahlreiche Probleme, die die Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der österreichischen holzverarbeitenden Betriebe belastet:

- Zunächst ist die Behauptung in den Hauptgesichtspunkten des Entwurfs, wonach *"infolge des vorrangigen Ankaufs wesentlich preiswerteren Schadholzes aus dem benachbarten Ausland durch die heimischen holzverarbeitenden Betriebe Abnahmemöglichkeiten für die enormen Schadholzmengen fast gänzlich fehlen"*, entschieden zurückzuweisen. Die österreichischen holzverarbeitenden Betriebe nehmen sehr wohl österreichisches Schadholz ab; diese Abnahme wurde in den letzten Jahren sogar kontinuierlich gesteigert. Der Bedarf an Holz (insb. Rundholz) ist österreichweit jedoch größer als das Inlandsangebot. Zudem unterliegt die Holzverfügbarkeit und Qualität in Österreich starken Schwankungen. Im Schnitt müssen daher 40% des Bedarfs importiert werden, um eine ausreichende Rohstoffversorgung für Österreich sicherzustellen. Dies ist bedingt durch die allgemeine Marktstruktur und unabhängig von Schadholz.
- Holzverarbeitende Betriebe sind von einer kontinuierlichen Rohstoffversorgung abhängig, die – wie soeben dargestellt – rein mit inländischem Holz nicht gedeckt werden kann. Sie haben daher eine entsprechende Logistik geschaffen und mit ihren Lieferanten (teils) langfristige Verträge abgeschlossen, um die erforderliche Kontinuität, aber auch die jeweils benötigte Qualität und Quantität sicherzustellen. Eine zeitweise Abnahmeverpflichtung von Schadholz greift massiv in dieses bestehende System ein und führt zum Verlust der Planungssicherheit:
 - Die holzverarbeitenden Betriebe beziehen durch die Lieferverträge in einem Umfang Holz, der ihren Kapazitäten entspricht. Müssen diese Kapazitäten nun kurzfristig für schadhaftes Holz aus der Region auf Basis der Abnahmeverpflichtung verwendet werden, besteht die Gefahr, dass die Betriebe ihre vertraglichen Verpflichtungen aus den Lieferverträgen mangels vorhandener Kapazität nicht mehr erfüllen können. Bei Verträgen mit Lieferanten in anderen EU-Ländern führt dies funktional im Einzelfall zu einem Importverbot und jedenfalls zu einer Importbeschränkung.
 - Besteht eine Abnahmeverpflichtung wäre diese jedenfalls auch mit einer Lieferpflicht zu verknüpfen: Halten die holzverarbeitenden Betriebe Kapazitäten für Holz aus der Abnahmeverpflichtung frei, muss es für sie die Sicherheit geben, dass sie auch tatsächlich und binnen angemessener Frist beliefert werden. Andernfalls besteht das Risiko, dass sie ihre eigenen Aufträge nicht erfüllen können.
 - Konkret sieht § 45 Abs 3 ForstG keinerlei Vorgaben zu welchen Lieferbedingungen (Lieferfristen, Qualität, Quantität, Preis etc.) diese Abnahmeverpflichtung besteht. Bei einer reinen Abnahmeverpflichtung ist evident, dass die Waldeigentümer die Lieferbedingungen nach Belieben diktieren können.
- Letztlich ist auch nicht ersichtlich, weshalb einzelne holzverarbeitende Betriebe das Schadholzrisiko in ihrer Region zum Wohl der Allgemeinheit tragen und finanzieren müssen. § 45 Abs 3 ForstG hat damit nicht nur Auswirkungen auf bestehende Lieferverträge, sondern führt auch (i) zu einer ungleichmäßigen Belastung im von der Holzbearbeitung abhängigen Wirtschaftskreislauf und (ii) zu gravierenden

Wettbewerbsnachteilen gegenüber anderen, nicht betroffenen holzverarbeitenden Betrieben in Österreich und der Europäischen Union.

Es obliegt daher dem nationalen Gesetzgeber, hier eine andere Lösung zu finden, die nicht derart massiv in die Grundrechte und Grundfreiheiten eingreift.

2. Massiver Eingriff in Grundrechte und Grundfreiheiten

2.1. Eingriff in die Eigentumsfreiheit (Art 5 StGG; Art 1 1. ZPEMRK)

Das Grundrecht auf Eigentumsfreiheit, welches sich auf alle privaten Vermögensrechte erstreckt, umfasst auch das **Recht auf Abschluss privatrechtlicher Verträge**. Insofern darf der Staat – gleichgültig, ob er den Abschluss bestimmter Verträge verhindert oder umgekehrt dazu zwingt – in die Privatautonomie lediglich unter Achtung des Verfassungsrechts eingreifen.¹ Sämtliche Eingriffe in die Privatautonomie (insb. das Verbot oder die Verpflichtung, einen Vertrag abzuschließen) stellen eine Eigentumsbeschränkung dar.²

Die vorliegende Forstgesetznovelle legt explizit eine per Verordnung auszugestaltende Abnahmeverpflichtung fest. Hier liegt ein **Eingriff in die Vertragsfreiheit und folglich auch in das Grundrecht auf Eigentumsfreiheit** vor. Aufgrund der Schwere des Eingriffs (quasi Aussetzung der Vertragsfreiheit aufgrund der Verpflichtung zur Abnahme von unverwertbarem Holz) ist sogar eine unangemessene materielle Enteignung gegeben.³

Erforderlichkeit des Allgemeininteresses bei Eigentumsbeschränkungen

Die gesetzliche Verpflichtung zum Abschluss von Verträgen ist als Eigentumsbeschränkung schon grundsätzlich nur zulässig, wenn sie "*in Übereinstimmung mit dem Allgemeininteresse*" ist.⁴ Die Sicherung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung einzelner Regionen mag zwar im Allgemeininteresse liegen. Im gegenständlichen Fall soll aber in Wahrheit das gesamte wirtschaftliche Risiko der Waldeigentümer bei Schädlingsbefall auf holzverarbeitende Betriebe abgewälzt werden. **Das wahre Ziel des Gesetzgebers ist folglich die wirtschaftliche Überbindung der Risiken eines Schädlingsbefalls auf die holzverarbeitende Industrie.**

In einer Entscheidung betreffend die Verpflichtung von Erdölimporteurs zur Lagerung von Erdöl hat der VfGH dazu bereits ausgesprochen, dass es nicht im Allgemeininteresse erforderlich ist, dass einzelne Importeure anstelle anderer Importeure für die aus einer zentralen Erdölvorratshaltung entstehenden wirtschaftlichen Lasten aufkommen. Die in der Überbindungspflicht gelegene Eigentumsbeschränkung war schon allein deswegen nicht im Allgemeininteresse erforderlich, weil es sich dabei eben nur um die wirtschaftliche Besserstellung Einzelner handelte.⁵ Eine derartige Überbindungspflicht ist auch deswegen nicht im Allgemeininteresse erforderlich, weil der Bund seine im Allgemeininteresse gelegenen finanziellen Verpflichtungen aus dem Steueraufkommen, sohin aus Mitteln abzudecken hat, die auch von der Allgemeinheit stammen (z.B. durch Stützungsprämien, Solidaritätsbeiträge oä).

¹ Vgl. VfGH 01.12.2003, G 298/02.

² Vgl. VfSlg 12.100/1989.

³ Vgl. RIS-Justiz RS0129305; so auch etwa VfSlg 16.316/2001

⁴ Vgl. Art 1 Abs 1 1. ZPEMRK.

⁵ Vgl. VfSlg 12.227/1989; ebenso schon VfSlg 1.853/1949; VfGH 22.06.1989, B 1160/88.

Die Gesetzesnovelle führt zu einer wirtschaftlichen Besserstellung Einzelner, nämlich der Waldeigentümer (die ja auch den Vorteil aus der Waldbewirtschaftung ziehen). Einzig die Holzverarbeitenden Betriebe sollen dabei für die entstehenden wirtschaftlichen Lasten aufkommen. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso gerade die Holzverarbeitende Industrie zur Abnahme verpflichtet werden soll und somit das gesamte wirtschaftliche Risiko trägt, und nicht etwa auch (i) andere mögliche Abnehmer (wie etwa für Brennholz, Biomasse etc.), (ii) nachgelagerte Abnehmer der Holz-Wertschöpfungskette sowie, letztlich, (iii) der Endverbraucher. Darüber hinaus ist auch nicht ersichtlich, weshalb der Bund keine Mittel aufwendet, um eine nachhaltige Waldbewirtschaftung sicherzustellen. **Es fehlt daher bereits am Element des erforderlichen Allgemeininteresses, weshalb ein solcher Eigentumseingriff von vornherein ausgeschlossen ist.**

2.2. Eingriff in die Erwerbsfreiheit und unternehmerische Freiheit (Art 6 StGG; Art 16 GRC)

Die (österreichische) Erwerbsfreiheit schützt die Freiheit des Berufszugangs und der Berufsausübung, wobei auch unternehmerische Tätigkeit hiervon erfasst wird.

Die vorgesehene Abnahmeverpflichtung stellt jedenfalls eine **Berufsausübungsbeschränkung** dar. Die Holzverarbeitenden Betriebe können nicht mehr frei darüber entscheiden, von wem sie ihre Produkte beziehen. Sie werden somit in ihren Einkaufsmodalitäten und somit in ihrer Erwerbsausübung beschränkt.

Eine solche gesetzliche Beschränkung der Erwerbsausübung ist nur zulässig, wenn sie (i) im öffentlichen Interesse gelegen, (ii) zur Zielerreichung geeignet, (iii) erforderlich und (iv) auch sonst sachlich zu rechtfertigen ist. Der aktuelle Gesetzesentwurf hält dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht Stand (siehe dazu noch im Detail unten Punkt 3).

Angesichts des vorliegenden Gesetzesentwurfs sind auch Verordnungsgestaltungen denkbar, die einem Gebietsschutz bzw. Marktausschluss gleichen und damit (temporäre) objektive Berufszugangsbeschränkungen (bzw. Marktzugangsbeschränkung) darstellen könnten, die einer noch strengeren Verhältnismäßigkeitskontrolle unterliegen, als eine Berufsausübungsbeschränkung.

Da durch das Gesetz auch der Binnenmarkthandel – konkret die EU-Warenverkehrsfreiheit – beeinflusst wird (siehe zur Warenverkehrsfreiheit noch nachfolgend), ist auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (**GRC**) zu beachten. Allen voran normiert Art 16 GRC das **Grundrecht der unternehmerischen Freiheit**, wozu "*die Freiheit, eine Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit auszuüben, die **Vertragsfreiheit** und der freie Wettbewerb*" zählen. **Die Vertragsfreiheit umfasst dabei insbesondere die freie Wahl des Geschäftspartners.**⁶ Auch in dieses EU-Grundrecht wird offenkundig durch eine Abnahmeverpflichtung eingegriffen.

2.3. Verstoß gegen den Gleichheitssatz und das Sachlichkeitsgebot (Art 2 StGG; Art 7 B-VG)

Der Gleichheitssatz gebietet dem Gesetzgeber, "**Gleiches gleich und Ungleiches ungleich**" zu behandeln. Hierunter ist zu verstehen, dass bloß sachgerechte Unterschiede auf Tatsachenebene auch zu Unterschieden in der rechtlichen Behandlung führen dürfen. Zudem leitet der VfGH aus dem Gleichheitssatz ein Gebot der allgemeinen Sachlichkeit ab. Der **Gesetzgeber hat**

⁶ Vgl. EuGH 22.01.2013, C-283/11 – *Sky Österreich* Rz 42f.

insofern im Rahmen seiner gesetzgeberischen Tätigkeit **sachgerechte Lösungen zu erarbeiten**.⁷ Dies ist vorliegend aber jedenfalls nicht geschehen.

Ferner hat der VfGH in einer Reihe von Entscheidungen im Zusammenhang mit Eigentumsbeschränkungen die sog. "**Sonderopfertheorie**" entwickelt, gemäß derer aus gleichheitsrechtlichen Überlegungen eine Entschädigungspflicht besteht, sofern einem Eigentümer im Verhältnis zu einer Vergleichsgruppe eine unsachliche Belastung entsteht.⁸ Aber auch eine solche Regelung ist in § 45 Abs 3 ForstG nicht vorgesehen.

Angesichts des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist ersichtlich, dass die Gruppe der Holzverarbeitenden Betriebe im Vergleich zu allen anderen Wirtschaftstreibenden – insbesondere auch denen, die von der Holzbearbeitung und damit auch dem Forstbetrieb abhängig sind – stärker belastet wird. Es ist nicht ersichtlich, weshalb der wirtschaftliche Schaden durch die Massenvermehrung von Forstschädlingen (insb. dem Borkenkäfer) ausschließlich von den "*holzverarbeitenden Betrieben*" und auch wiederum innerhalb dieser Gruppe, nur von den Betrieben mit Sitz in Schadh Holz-Regionen, getragen werden soll. Sofern eine Abnahmeverpflichtung tatsächlich erfolgen soll, müsste in diesem Zusammenhang zumindest auch eine Entschädigungszahlung oder ein ähnlicher Ausgleich vorgesehen werden.

2.4. Eingriff in die EU-Warenverkehrsfreiheit (Art 34 ff AEUV)

Die **EU-Warenverkehrsfreiheit verbietet mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung** zwischen den Mitgliedstaaten. Werden Holzverarbeitende Betriebe verpflichtet Holz aus inländischen Regionen abzunehmen, gleicht dies letztlich im Einzelfall einem Importverbot und jedenfalls einer Einfuhrbeschränkung.

Die Bestimmungen der Art 34 und 35 AEUV stehen zwar Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind.

Solche einschränkenden Maßnahmen im Allgemeininteresse (wie etwa dem Umweltschutz) müssen jedoch zur Verwirklichung dieses Interesses geeignet sein, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen, also dem angestrebten Zweck angemessen sein, sowie das gelindeste Mittel zur Zielerreichung darstellen. Dies ist gegenständlich nicht der Fall (siehe sogleich unter Punkt 3).

3. **Keine Verhältnismäßigkeit bei Grundrechtseingriffen und Eingriffen in Grundfreiheiten**

Die oben in Punkt 2 dargestellten Eingriffe sind allesamt nicht verhältnismäßig:

- Eignung

⁷ Vgl. etwa VfSlg 13.781/1994.

⁸ Vgl. etwa VfSlg 16.636/2002 – Einziehung von Partizipationsscheinen; VfSlg 16.316/2001 – entschädigungslose materielle Enteignung.

Ein Eingriff muss dazu geeignet sein, das Ziel zu erreichen.

Die vorliegende Abnahmeverpflichtung kann das zugrunde liegende Ziel – nämlich die Wiederaufforstung schädlingsbefallener Wälder im Sinne des Umweltschutzes – nicht erreichen. Schließlich liefert sie den Waldeigentümern sogar Anreize dahingehend, weiterhin schneller wachsendes, dafür jedoch auch borkenkäferanfälligeres Holz zur Wiederaufforstung zu verwenden. Dementsprechend wären andere Maßnahmen zu konzipieren, wie etwa die Förderung der Aufforstung mit schädlingsresistenteren Bäumen.

- Gelindestes Mittel

Selbst unter der Annahme der Eignung zur Zielerreichung muss ein Eingriff sich dabei auf das gelindeste Mittel beschränken. Sofern demnach das Ziel mit einem weniger invasiven Mittel erreicht werden kann, hat der Gesetzgeber sich für dieses zu entscheiden.

Das beabsichtigte Ziel des Umweltschutzes soll gegenständlich letztlich mittels wirtschaftlicher Unterstützung der Waldeigentümer durch die Abnahmeverpflichtung und die einseitige Belastung der holzverarbeitenden Betriebe erreicht werden. Dieser Zugang ähnelt **funktional einer "Subvention" durch die holzverarbeitenden Betriebe an die Waldeigentümer**, die ebenso von staatlicher Seite (ohne entsprechende Eingriffe) erfolgen könnte. Gleichsam könnte die Schädlingsbekämpfung bzw. Wiederbewaldung schlicht unmittelbar vom Staat vorgenommen werden, womit dem zugrundeliegenden Umweltschutzgedanken wohl am umfassendsten entsprochen würde. Dies insbesondere deshalb, weil ein etwaiger (übermäßiger) Schädlingsbefall verschiedene von der Holzbearbeitung abhängige Sektoren und schließlich die gesamte Wirtschaft Österreichs (zumindest mittelbar) belastet. Dementsprechend könnte der Bund entsprechende "Subventionen" (wie etwa in der Tschechischen Republik⁹) oder Eigenmaßnahmen mittels allgemeiner (steuerlicher) Maßnahmen ausgleichen.

Wie auch bereits in der Stellungnahme des Österreichischen Gewerkschaftsbunds¹⁰ kritisch angemerkt, enthält der Entwurf keinerlei Rechtfertigung dafür, weshalb kein gelinderes Mittel als der vorgesehene massive Eingriff gesucht wird.

- Angemessenheit

Zudem hat ein Eingriff auch allgemein angemessen und sachadäquat zu sein. Demzufolge darf auch das gelindeste Mittel zur Zielerreichung nicht unverhältnismäßig in die Grundrechte eingreifen.

Der VfGH hat im gegebenen Zusammenhang mehrmals judiziert, dass die Inpflichtnahme privater Unternehmen (insb. bei Kostenüberwälzung) einer gewissen Sachnähe bedarf. Soweit ersichtlich behandelten diesbezügliche Judikate durchgehend Infrastrukturleistungen in durchregulierten Sektoren.¹¹ Die bloße wirtschaftliche

⁹ Vgl. Europäische Kommission, 08.08.2019, SA.53912 (2019/N) – *Czech Republic*.

¹⁰ Vgl. Stellungnahme des ÖGB vom 25.05.2020 (1/SN-24/ME).

¹¹ Vgl. z.B. VfSlg 16.808/2003 - Überwachung des Fernmeldeverkehrs durch Netzbetreiber; VfSlg 19.635/2012 - Austausch von Briefkästen durch die Post.

Verbindung zwischen Waldeigentümern und Holzverarbeitender Industrie stellt keinesfalls eine solch erforderliche Sachnähe dar.

Zudem stellt eine Abnahmeverpflichtung – wie oben erwähnt – bereits für sich einen sehr starken Eingriff in die Privatautonomie und somit in die Eigentumsfreiheit dar. So kann das Gesetz dazu führen, dass etwa

- das (nicht näher definierte) Schadholz zu wirtschaftlich unververtretbaren Bedingungen (Lieferfristen, Preis etc.) abgenommen werden muss;
- Schadholz abgenommen werden muss, obwohl der Holzverarbeitende Betrieb eine höhere Holzqualität für die Weiterverarbeitung benötigt (zB bei Normvorgaben für Bauholz);
- Schadholz zwar abgenommen werden muss, der Forstbetrieb aber über gar kein Holz mehr verfügt bzw. nicht in der geforderten Zeit liefern kann; und/oder
- Verpflichtungen aus bestehenden Lieferverträgen nicht eingehalten werden können.

Bereits eine solche Verordnungsermächtigung ist potentiell geeignet eine materielle Enteignung zu begründen; eine entsprechende Entschädigung – wie sie etwa auch in § 44 Abs 3 ForstG zu Gunsten der Waldeigentümer normiert wird – fehlt jedoch, um die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zu wahren.¹² Zudem kann die Abnahmeverpflichtung gewisse Merkmale eines Gebietsschutzes (also einer objektiven Beschränkung des Marktzugangs) aufweisen, womit letztlich ein schwerer Eingriff in die unternehmerische Freiheit besteht. Vor dem Hintergrund der Möglichkeit, das zugrundeliegende Ziel zur Gänze auch ohne diese Einschränkung (wie etwa durch Subventionen oder staatliche Vornahme) erreichen zu können, scheint uns dies jedenfalls als grob unverhältnismäßig.

4. Verfassungswidrigkeit der Verordnungsermächtigung wegen Unbestimmtheit und Verstoß gegen das Determinierungsgebot

Die vorliegende Verordnungsermächtigung erscheint im Lichte des **Legalitätsprinzips** des Art 18 Abs 1 B-VG kritisch. Dieser sieht ein Determinierungsgebot vor, das Mindestanforderungen hinsichtlich des Ausmaßes gesetzlicher Vorherbestimmung der Verwaltung verlangt. Es wird daher ein Mindestausmaß gesetzlicher Vorherbestimmung festgelegt. Auch gesetzliche Verordnungsermächtigungen unterliegen einer gegenstandsadäquaten Determinierungspflicht.¹³ Angesichts der unterschiedlichen Lebensgebiete, Sachverhalte und Rechtsfolgen, die Gegenstand und Inhalt gesetzlicher Regelung sein können, ist jedoch ganz allgemein davon auszugehen, dass Art 18 B-VG einen dem jeweiligen Regelungsgegenstand adäquaten Determinierungsgrad verlangt.¹⁴

Insbesondere verlangt der VfGH bei sogenannten **eingriffsnahen Gesetzen** eine **besonders deutliche Umschreibung des Eingriffstatbestands**. Ein eingriffsnahes Gesetz liegt vor, wenn nicht bloß zufällig und ausnahmsweise, sondern geradezu in der Regel in das Grundrecht eingegriffen wird, wenn also der Effekt des Gesetzes (mag dies auch gar nicht intendiert sein) in besonderer Nähe zum Eingriff in das Grundrecht steht.¹⁵ Im gegenständlichen Fall wurde

¹² Vgl. EGMR 18.06.2009, 35989/02 - *Novikov*.

¹³ Vgl. VfSlg 15.888/2000, 19.530/2011, 19.569/2011.

¹⁴ Vgl. VfSlg 13.785.

¹⁵ Vgl. VfSlg 10.737, VfGH 12.03.1985 B44/84, S 7.

bereits dargelegt, dass die Verordnungsermächtigung des geplanten § 45 Abs 3 ForstG regelmäßig in Grundrechte eingreift, es ist daher ein besonders strenger Maßstab anzulegen. Diesem wird die geplante Verordnungsermächtigung jedoch nicht gerecht, denn der bei der gegenständlichen Regelung eingeräumte Spielraum der Bundesministerin ist äußerst weit.

Zur Unbestimmtheit der Verordnungsermächtigung im Einzelnen

So obliegt der Bundesministerin zunächst die Bestimmung des **zeitlichen Auslösers**, wann von dieser Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht werden kann, nämlich "*in Zeiten einer gefährdenden Massenvermehrung*". Anhaltspunkte wann eine solche vorliegen und wie sie qualitativ und quantitativ bestimmt werden soll, können nicht erkannt werden. Ein Rückgriff auf den Begriff der "gefährdenden Vermehrung" der Forstschutzverordnung scheint jedenfalls aufgrund der eindeutigen begrifflichen Unterscheidung nicht intendiert.

Ferner bleiben die **inhaltlichen Kriterien** für die Anwendung der Verordnungsermächtigung in § 45 Abs 3 ForstG unbestimmt. Sie soll dann gelten, wenn die "*nachhaltige Waldbewirtschaftung*" einer bestimmten Region "*gefährdet*" ist. Wer dies anhand welcher Kriterien beurteilt, bleibt wiederum unbestimmt. Daraus ergibt sich jedoch eine weitere Unbestimmtheit in Bezug auf den zeitlichen Anwendungsbereich, stellt das Ende der Ermächtigung doch auf die "*Dauer der Gefährdung*" ab. Die gegenständliche Borkenkäferepidemie entwickelt sich bereits über Jahre. Trotz der einschränkenden Formulierung der "*zeitlich befristeten Abnahmeverpflichtung*", kann diese Unbestimmtheit daher *de facto* zu einer grenzenlosen und unlimitierten Überwälzung des wirtschaftlichen Risikos der Waldbesitzer führen.

Darüber hinaus ist der **geographische Anwendungsbereich** vollkommen unbestimmt. Die Abnahmeverpflichtung soll holzverarbeitende Betriebe "*aus dieser Region*" treffen. Als Region ist ein Gebiet im Umkreis der jeweiligen holzverarbeitenden Betriebe festzulegen. Hier bleibt erstens fraglich, wie weit der Spielraum für die Ziehung des Umkreises ist, nach momentaner Formulierung lassen sich keinerlei Beschränkungen erkennen. Zweitens ist auch absolut unklar nach welchen Kriterien dies erfolgen soll, ob nach geographischer Entfernung, tatsächlicher Entfernung unter Einbeziehung der Transportwege oder ob der Umkreis auch in jeden Fall individuell gezogen werden kann um eine bestimmte Anzahl an holzverarbeitenden Betrieben davon zu erfassen.

Insgesamt kann das geplante, *de facto* schrankenlose Ermessen des Ordnungsgebers betreffend Ausgestaltung der Abnahmepflicht einen Grundrechtseingriff nicht tragen.

Auch wird lapidar die Anordnung einer einseitigen Abnahmepflicht im Verordnungsweg normiert – ohne jegliche Determinierung von Art, Ausmaß/Menge, Kostentragung, Qualität des Schadholzes und dessen Verarbeitbarkeit und Lager- und Verarbeitungskapazität. Während Waldeigentümer nur in ihnen zumutbarer Weise zu Maßnahmen verhalten werden können, fehlt jegliche derartige Berücksichtigung von wirtschaftlicher Zumutbarkeit und Kapazitäten zur Verarbeitung. Da bei Abnahme den verpflichtenden holzverarbeitenden Betrieb auch die Pflicht zur Verarbeitung nach § 45 Abs 1 ForstG trifft, ist eine derart schrankenlose Abnahmepflicht verfassungswidrig.

5. Rechtsschutzdefizit bei Verpflichtung im Verordnungsweg

Zudem besteht gegenständlich ein massives Rechtsschutzdefizit der holzverarbeitenden Betriebe. Der gegenständliche Entwurf des § 45 Abs 3 ForstG sieht die Konkretisierung der Verpflichtungen in Verordnungsform vor. Allerdings wird es sich nach gegenständlicher Konzeption hierbei naturgemäß um Abnahmeverpflichtungen – allenfalls weniger – individualisierbarer holzverarbeitender Betriebe handeln. Die Abgrenzung zwischen Verordnung und Bescheid hat nach dem normativen Gehalt zu erfolgen;¹⁶ somit bilden die beabsichtigten Verordnungen jeweils eine "*verschleierte Verfügung in Verordnungsform*".¹⁷ Dies stößt auf massive rechtsstaatliche Bedenken, weil der Rechtsschutz gegen abstrakte Verordnungen – anders als der gegen konkrete Bescheide – im Wege des Normprüfungsverfahrens (Art 139 B-VG) (i) instanzenlos ist, (ii) in der Regel länger dauert (zudem bestehen keine Fristsetzungsinstrumente), (iii) keine Parteistellung im Erlassungsverfahren besteht und (iv) **keine aufschiebende Wirkung** hat.

6. Mögliche Alternativen

Wie bereits eingangs erwähnt, ist uns bewusst, dass für die Massenvermehrung von Forstschädlingen eine Lösung gefunden werden muss. Diese kann jedoch nicht auf dem Rücken der holzverarbeitenden Betriebe erfolgen.

Eine bessere Alternative wäre etwa

- der **Ausbau der Lagerplätze** für Schadholz (etwa durch den Bund selbst), und/oder
- eine **Stützung des Preises** für das verkaufte Schadholz auf einen marktüblichen Preis (ähnlich wie dies etwa im Bereich der erneuerbaren Energie bei Ökostrom erfolgt), und/oder
- **Ankauf des Schadholzes durch den Bund.**

Auch ein Blick in die Nachbarstaaten zeigt, dass es nicht notwendigerweise zu einer Belastung der holzverarbeitenden Betriebe kommen muss. So werden in der Tschechischen Republik dem Waldeigentümer jene Schäden unmittelbar vom Staat ersetzt, die durch Schädlinge und Baumkrankheiten, wie etwa durch Borkenkäfer, verursacht werden. Dieses Vorgehen wurde von der Europäischen Kommission befürwortet.¹⁸

- eine **Aufstockung der Mittel der Ländlichen Entwicklung** für Maßnahmen wie z.B.: Wiederbewaldung von Kahlflächen oder Forstschutzmaßnahmen.
- Schaffung nötiger **Rahmenbedingungen im Transport & Logistik** Bereich: um effiziente Holztransporte aus den betroffenen Bundesländern österreichweit, ökonomisch und ökologisch sinnvoll, zu transportieren und zu verteilen. Dazu zählt der Ausbau des Bahnnetzes und weitere Unterstützung der Einzelwaggone, Digitalisierungsinitiative und Ausbau des kombinierten Verkehrs.

¹⁶ Vgl. VfSlg 17.137/2004 mwN.

¹⁷ Vgl. VfSlg 3859/1960, 3892/1961, 17.018/2003, 17.087/2003.

¹⁸ Vgl. Europäische Kommission, 08.08.2019, SA.53912 (2019/N) – *Czech Republic*.

- **Weiterer Ausbau** der erfolgreichen „**Wald.Klima.fit**“ Kampagne¹⁹
- eine **Unterstützung aus dem Katastrophenfond** Einstufung der Borkenkäferplage in das Katastrophenschutzgesetz- sofortige verstärkte Bekämpfung der Ausbreitung und Monitoring auch mit moderner Digitalisierungstechnik
- **Anerkennung als Borkenkäferplage** - auch eine gesamt Europäische Bedrohung. Sofortige Umsetzung von Forschung und Entwicklungsprogrammen auf EU Ebene in Kooperation mit dem BFW (Bundesamt für Wald)
- **Modell Hagelversicherung** - Versicherung für Schadhholz
- **Umsetzung der „Sektor Strategie Holz“**

Wir bedanken uns für Ihre Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

gezeichnet

Sandra Czezelitz, Geschäftsführung Fachverband der Holzindustrie Österreichs

gezeichnet

Werner Auracher, Geschäftsführung Fachverband der Papierindustrie Österreich

gezeichnet

Gabriele Herzog, Geschäftsführung Austropapier

¹⁹ Vgl. <https://www.lko.at/wald-klima-fit-den-klimawandel-eind%C3%A4mmen+2500+3127736>