



Hessisches Waldgesetz

**Stellungnahme zum FDP-Gesetzentwurf zur
Änderung des Hessischen Waldgesetzes
(HWaldG)
– Landtagsdrucksache 21/1296**

Fr., 31.01.2025

Zusammenfassung

Die VhU begrüßt den von der FDP-Fraktion vorgelegten Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen Waldgesetzes (HWaldG), da dadurch die 2014 und 2022 erfolgten Verschärfungen des Bannwaldschutzes zurückgenommen werden.

Im Jahr 2022 hat der Hessische Landtag durch eine Änderung des HWaldG eine Verschärfung des Bannwaldschutzes beschlossen. Die verschiedenen Voraussetzungen für eine künftige Gewinnung von Rohstoffen im Bannwald wirken nun so zusammen, dass einzelne Voraussetzungen zwar möglicherweise überwindbar sind, niemals jedoch alle gleichzeitig. Es ist davon auszugehen, dass ohne eine erneute Änderung des HWaldG die Rohstoffgewinnung im bisherigen Bannwald künftig generell unmöglich ist. Faktisch wurde durch die Gesetzgebung des Jahres 2022 der langfristige Ausstieg aus der standortgebundenen Gewinnung von Sand und Kies insbesondere im Rhein-Main-Gebiet beschlossen, wo der Bedarf an mineralischen Rohstoffen besonders hoch ist.

Die Corona-Pandemie, der russische Überfall auf die Ukraine, der zwei Tage nach dem Beschluss des HWaldG 2022 begann, oder die schwere Beeinträchtigung der Mosel-Binnenschifffahrt durch den Unfall an der Schleuse Müden vom 08.12.2024 zeigen, wie schnell Lieferketten auseinanderbrechen können. Versorgungssicherheit bei Baurohstoffen durch eine Gewinnung vor Ort ist ein Standortvorteil in einer dynamischen Wirtschaftsregion, die einen großen Baubedarf hat: Sei es für Wohnungen, sei es für Verkehrsinfrastruktur, für Gewerbegebiete oder für neue Energieinfrastruktur. Zudem sind kurze Transportwege ökologisch günstig, weil sie LKW-Verkehr und CO₂-Emissionen vermeiden. Überdies werden die Baukosten gedämpft, wenn Sand und Kies vor Ort beschafft und nicht teuer von weit her transportiert werden müssen. Das kann ein Beitrag gegen weiter steigende Mieten und Immobilienpreise sein. In Hessen gibt es einen Bannwaldbestand i.H.v. 19.000 Hektar. Lediglich 110 Hektar (0,6 Prozent) davon sind als potenzielle Abbauf Flächen für die Gewinnung mineralischer Rohstoffe in Hessen betroffen.

Angesichts dieser Relation und der gesamtwirtschaftlich überragenden Bedeutung der heimischen Gewinnung mineralischer Rohstoffe sollte die Zulässigkeit der Rohstoffgewinnung im Bannwald neu geregelt und ermöglicht werden, sofern überwiegende Gründe des Gemeinwohls vorliegen. Hierfür ist eine Änderung des HWaldG nötig. Der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion berücksichtigt diese Notwendigkeit, die VhU begrüßt den Gesetzentwurf der FDP-Fraktion.

1. Grundsätzliche Anmerkungen zu Rohstoffgewinnung und -bedarf

1.1 Mineralische Rohstoffe sind Vorleistungsgüter für nahezu alle Industrien

Mineralische Rohstoffe wie Naturstein, Sand, Kies und Ton sind nahezu überall unverzichtbar. Zum Bau und Erhalt von Infrastruktur und Gebäuden, für industrielle Anwendungen, sowie für Energiewende und Transformation liefert die Gesteinsindustrie unverzichtbare Rohstoffe. Auch Industrien wie Keramik, Glas, Metall und Pharma kommen ohne mineralische Rohstoffe nicht aus.

1.2 Regionale Versorgungssicherheit mit Sand, Kies und Hartsteinen gefährdet

Mineralische Rohstoffe sind geologisch ungleichmäßig verteilt. Sie können nur da abgebaut werden, wo sie im Boden vorhanden sind. In Südhessen sind einige besonders hochwertige Rohstoffvorkommen von Bannwaldflächen überlagert.

In Hessen wurden gemäß der Lagerstättenerhebung im Jahr 2016 ca. 7,3 Mio. Tonnen Sand und Kies gefördert. Die direkt vom Bannwald betroffenen Betriebe produzierten dabei ca. 1 Mio. Tonnen. Wir gehen davon aus, dass in Hessen ca. 110 Hektar Abbauf Flächen von Bannwald überplant sind. Dem stehen 19.000 Hektar Bannwald in Hessen gegenüber. Vom gesamten hessischen Bannwaldbestand wären damit nur 0,58 Prozent betroffen. Dieser verhältnismäßig kleine Anteil an Rohstoffgewinnung im Bannwald ist dabei ins Verhältnis zu setzen zur hohen Bedeutung für die regionale Rohstoffversorgung, insbesondere im Rhein-Main-Gebiet.

Der Frankfurter Ballungsraum weist mit Abstand die größte Nachfrage nach mineralischen Rohstoffen in Hessen auf. Die Auswirkungen des verschärften Bannwaldschutzes spürt die Rohstoffwirtschaft (bspw. Steinbrüche zur Gewinnung von Natursteinen) jedoch auch abseits des Rhein-Main-Gebietes. Für Südhessen ist die Versorgungssituation unlängst im Rahmen der Neuaufstellung des RegFNP Südhessen erhoben worden und stellt sich wie folgt dar:

Für Südhessen wird von einem jährlichen Bedarf an Sand und Kies von 13,5 Mio. t ausgegangen. Dem stehen nach der Lagerstättenerhebung des Hessischen Landesamts für Naturschutz, Umwelt und Geologie (HLNUG) lediglich 4,8 Mio. t Förderung in Südhessen gegenüber. Das bedeutet ein Defizit von 8,7 Mio. t (65 %). Im Naturstein-Sektor steht in Südhessen eine Förderung von 6,5 Mio. t einem jährlichen Bedarf von 10,6 Mio. t gegenüber. Daraus ergibt sich ein Defizit von 39 %.¹ Dabei wird hervorgehoben, dass im baden-württembergischen Teil des Odenwaldes kein Hartgestein mehr gewonnen wird, weshalb den wenigen südhessischen Abbaustellen eine noch größere Bedeutung zukommt. Die Defizite müssen durch Zufuhren aus anderen Bundesländern gedeckt werden (s. auch HessVGH, Urt. v. 07.07.2015 – 2 A 177/15 – NuR 2015, 781, juris-Tz. 80).

Im Ballungsraum Rhein-Main besteht bereits heute eine erhebliche Deckungslücke, was die Förderung und den Verbrauch mineralischer Rohstoffe angeht. Erweiterungen bereits bestehender Abbaubetriebe im Bannwald erscheinen durch die 2022 beschlossene Gesetzesverschärfung praktisch ausgeschlossen. Mittelfristig wird sich diese Deckungslücke weiter vergrößern, damit läuft insbesondere der Ballungsraum Rhein-Main absehbar in einen Versorgungsengpass hinein.

1.3 Regionale Rohstoffgewinnung leistet wertvollen Beitrag zum Naturschutz

Rohstoffgewinnung erfolgt in Südhessen bereits heute unter höchsten naturschutzfachlichen Standards und unter ökologischer Baubegleitung. Für jedes Gewinnungsvorhaben sind Ausgleichsmaßnahmen und Rekultivierungsaufgaben für die Betreiber verpflichtend. So wird sichergestellt, dass dort, wo ein Eingriff erfolgt, auch der ursprüngliche Zustand wiederhergestellt, in vielen Fällen sogar verbessert wird.

Die Flächeninanspruchnahme durch Rohstoffgewinnungsvorhaben erfolgt zeitlich begrenzt. Die sich an die Rohstoffgewinnung anschließende Rekultivierung, zu der die Betreiber verpflichtet sind, bietet die Chance, Wald mittelfristig angepasst an den Klimawandel aufzuforsten. Die Rohstoffindustrie hat entgegen aller Kritik gezeigt, dass die Rekultivierung erfolgreich ist. Der auf den rekultivierten Flächen aufgeforstete Wald hat alle Möglichkeiten, sich voll zu entwickeln und wird durch die Pflanzung klimaangepasster Baumarten künftigen Herausforderungen des Klimawandels gegenüber besser als vorher gewappnet sein.

¹ Regionalversammlung Südhessen (2024), Drs. Nr. X / 38.4 – [Rohstoffbericht 2024](#) vom 09.02.2024, S. 4. Zugeordnet zur Beschlussdrucksache Nr. X / 38.3 zu Drucksache Nr. X / 38.2 - Antrag der Fraktionen CDU, SPD und FDP vom 05.02.2022 „Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Lagerstätten“.

1.4 Regionale Rohstoffgewinnung trägt zu mehr Artenschutz bei

Rohstoffgewinnungsstätten bieten während der Gewinnung seltene dynamische Lebensräume für bedrohte Tier- und Pflanzenarten, die diese, insbesondere in den hochverdichteten Regionen Hessens, so in der Natur – auch im Bannwald – nicht vorfinden können. Diese bedrohten Arten werden durch den Rohstoffabbau nicht gefährdet, sondern sind gerade auf diesen angewiesen. So leistet die Rohstoffindustrie einen wichtigen Beitrag zu mehr Artenvielfalt in Hessen. Ein Ende des Rohstoffabbaus würde zu einer Verdrängung dieser seltenen und/oder bedrohten Tier- und Pflanzenarten aus der Region führen, da diesen der Lebensraum genommen wird. So kommen Kreuz-, Geburtshelfer- und Wechselkröte großteils nur noch in aktiven oder ehemaligen Tagebauen vor. Es finden aber auch die Zauneidechse oder der Bienenfresser ihren Lebensraum in Gewinnungsstätten.

1.5 Regionale Rohstoffgewinnung schützt das Klima

Die Leistung des Waldes für das Klima steht außer Frage. Es schadet dem Klima aber um ein Vielfaches mehr, wenn benötigte Baurohstoffe nicht, wo dies möglich ist, aus regionalen Gewinnungsstätten gefördert, sondern über weite Wege dorthin transportiert werden, wo sie am Ende gebraucht werden. Dies führt zu unnötigen CO₂-Emissionen, die bei einer ortsnahen Versorgung nicht entstünden.

1.6 Wohnungs- und Infrastrukturbau braucht regionale Rohstoffe

Laut Wohnraumbedarfsprognose werden bis 2040 im Gebiet des Regierungspräsidiums Darmstadt 307.000 zusätzliche Wohnungen benötigt. Dazu kommt der Infrastrukturbau zum Erhalt und Ausbau der öffentlichen Verkehrswege. Für beide Bedarfe – Wohnraum und Verkehrswege – werden insbesondere in Südhessen auch weiterhin große Mengen an Primärrohstoffen benötigt.

Beispielsweise werden für ein großes Infrastrukturprojekt wie den acht Kilometer langen Frankfurter Fernbahntunnel, den Kommunal- und Naturschutzverbände begrüßen, hunderttausende Tonnen an mineralischen Rohstoffen benötigt.²

1.7 Recycling-Baustoffe können die mittelfristig entstehende Lücke bei Baurohstoffen keineswegs ausgleichen

Gemäß dem Monitoring 2022 für Mineralische Bauabfälle, den eine Initiative der Baustoffindustrie, der Bauwirtschaft und der Entsorgungswirtschaft herausgibt, wurden im Jahr 2022 insgesamt 564,1 Mio. t Gesteinskörnungen in Deutschland produziert. Davon entfielen 253 Mio. t auf Kiese und Sande, 210 Mio. t waren Natursteine und 25,8 Mio. t. wurden aus industriellen Nebenprodukten hergestellt. An Recycling-Baustoffen wurden 75,3 Mio. t hergestellt. Damit machten die Recycling-Baustoffe einen Anteil von 13,4 Prozent der Gesamtproduktion an Gesteinskörnungen in Deutschland aus.³

Selbst wenn sich die Recyclingquote verdoppeln ließe, würde damit nur gut ein Viertel des Bedarfs an Baurohstoffen gedeckt. Es wird also auch zukünftig einen großen Bedarf an Primärrohstoffen geben.

² BUND und andere (2021), [Gemeinsame Resolution von 19 Partnern für den Frankfurter Fernbahntunnel](#).

³ Kreislaufwirtschaft Bau (2024), [Mineralische Bauabfälle Monitoring 2022](#), S. 10

1.8 Fehlende Regionale Baurohstoffe – Auswirkungen auf die Entwicklung der Baukosten

Die Preise für Bauen steigen seit Jahren stärker als die Inflation. So stieg beispielsweise der Preisindex für den Wohnungsneubau in Hessen von 2021 bis November 2024 um 27,5 Prozent. Diese Preisentwicklung ist eine große Herausforderung für das politische Ziel, günstigen Wohnraum zu schaffen.⁴

Die Änderung des HWaldG 2022 dürfte praktisch langfristig den Ausstieg aus der Gewinnung regionaler Baurohstoffe im Großraum Frankfurt bedeuten. Das wird das Angebot an Sand und Kies mittel- bis langfristig verknappen und in der Rhein-Main-Region für weniger Wettbewerb bei Rohstoffanbietern sorgen. Bei vorhandener Nachfrage werden weniger Angebot und weniger Wettbewerb zu höheren Preisen für Sand und Kies führen. Mittel- bis langfristig werden also durch die geltende Gesetzeslage die Baukosten im Wohnungsbau wie auch im Infrastrukturbau weiter steigen. Bei ohnehin zu hohen Baukosten sollte dieser absehbare weitere Anstieg der Baukosten jedoch unbedingt vermieden werden.

2. Welche konkrete Problematik ergibt sich aus der 2022 beschlossenen Verschärfung des Bannwaldschutzes?

Aufgrund der 2022 beschlossenen Verschärfung des Bannwaldschutzes soll die temporäre Rodung von Bannwald die (Teil-) Aufhebung der Bannwalderklärung erfordern. Voraussetzungen für (Teil-) Aufhebung der Bannwalderklärung zugunsten von Rohstoffgewinnungsvorhaben sind (§ 13 Abs. 2 S. 2 Nr. 2a und Abs. 5 S. 4 HWaldG):⁵

- a) Erforderlichkeit / überwiegendes öffentliches Interesse
- b) überregionale Bedeutung
- c) Verwendung der Rohstoffe ausschließlich für Zwecke, für die sie außerhalb des Bannwaldes nicht gewonnen werden können
- d) Glaubhaftmachung, dass in Anspruch genommene Flächen wieder vollständig aufgeforstet werden können

Die Stellungnahme von STKautz Rechtsanwälte aus dem Jahr 2021 erklärt hierzu: „Die verschiedenen Tatbestandsmerkmale des § 13 Abs. 2 S. 2 Nr. 2a HWaldG erscheinen so aufeinander abgestimmt, dass einzelne von ihnen möglicherweise überwindbar sind, niemals jedoch alle gleichzeitig. Dies scheint auf den ersten Blick zu dem Ergebnis zu führen, dass eine Rohstoffgewinnung im Bannwald künftig generell unzulässig sein soll und eine Bannwalderklärung zum Zweck der Rohstoffgewinnung nicht mehr (teilweise) aufgehoben werden darf.“⁶ Die geltende Regelung in § 13 Abs. 2 S. 2 Nr. 2a HWaldG führt damit zu erheblichen Rechtsunsicherheiten. Die Wirtschaft und auch die Region Südhessen sind zur Deckung ihres Bedarfs an mineralischen Rohstoffen aber auf einen klaren und stabilen Rechtsrahmen angewiesen.

⁴ Hessisches Statistisches Landesamt (2024), [Preisindizes für Bauwerke in Hessen im November 2024](#), S. 12.

⁵ ULA (2021), [Ausschussvorlage ULA 20/29](#) – Teil 2 – Stellungnahmen zum Bannwaldgesetz, Stellungnahme STKautz Rechtsanwälte, S. 43.

⁶ ULA (2021), [Ausschussvorlage ULA 20/29](#) – Teil 2 – Stellungnahmen zum Bannwaldgesetz, Stellungnahme STKautz Rechtsanwälte, S. 44.

3. Ermöglichung der Rohstoffgewinnung - Das braucht die Wirtschaft

§ 13 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 Buchst. a) HWaldG sollte so geändert werden, dass künftig eine Rohstoffgewinnung im Bannwald unter klar definierten und sinnvoll erfüllbaren Voraussetzungen ermöglicht wird. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Wald nach der Wiederverfüllung einer Gewinnungsstätte mit einem höheren naturschutzfachlichen Wert und besserer Klimaresilienz wieder aufgeforstet werden kann. Die Rodung für Zwecke der Rohstoffgewinnung ist somit ein „temporärer Eingriff“ im Sinne des Koalitionsvertrages, unabhängig davon, ob man eine Rodung im rein forstrechtlichen Sinne als temporär einstuft (wie der Hessische Verwaltungsgerichtshof) oder nicht. Denn die Fläche kann nach Abschluss der Gewinnung als Wald der Natur wieder zur Verfügung gestellt werden, und zwar mit höherem naturschutzfachlichen Wert und besserer Klimaresilienz als vorher.

Mindestens sollte das Hessische Waldgesetz um eine Öffnungsklausel zur Gewinnung von Rohstoffen mit Einzelfallprüfung ergänzt werden. Der 2022 neueingeführte de facto kategorische Ausschluss der Rohstoffgewinnung im Bannwald muss korrigiert werden.

4. Anmerkungen zum Gesetzentwurf der FDP-Fraktion

Die von der FDP vorgeschlagene Gesetzesänderung stellt darauf ab, die Regelungen des § 13 HWaldG zu „Schutzwald, Bannwald und Erholungswald“ auf den Stand der gesetzlichen Regelung aus dem Jahr 2013 zurückzudrehen. Damit würden die 2014 und 2022 erfolgten gesetzlichen Verschärfungen des Bannwaldschutzes zurückgenommen.

Die VhU begrüßt die von der FDP-Fraktion beabsichtigte Rückführung des § 13 HWaldG auf den Stand von 2013 grundsätzlich. Denn 2014 wurde der Bannwaldschutz verschärft, wodurch die Rohstoffgewinnung im bisherigen Bannwald erheblich eingeschränkt wurde. Durch die weitere Gesetzesänderung im Jahr 2022 wurde der Bannwaldschutz so weit verschärft, dass die Rohstoffgewinnung im bisherigen Bannwald zukünftig gar nicht mehr möglich zu sein scheint.

Die Bannwalderklärung dient dem Schutz des Waldes im Hinblick auf die verschiedenen in der Norm genannten Funktionen und setzt voraus, dass der Wald, der zu Bannwald erklärt werden soll, im Hinblick auf diese „in besonderem Maße schützenswert“ ist. Mit Blick auf den Schutzzweck der Schutzkategorie „Bannwald“ ist es plausibel, die (teilweise) Aufhebung einer Bannwalderklärung von Voraussetzungen abhängig zu machen.

Die bestehenden Bannwalderklärungen in Hessen dienen dabei jeweils nicht allen im Gesetz genannten, sondern durchaus unterschiedlichen Zwecken, die sich der jeweiligen Bannwalderklärung entnehmen lassen. Dabei erfordert die Bannwaldausweisung eine „eher großräumige Betrachtung zusammenhängender Waldflächen“ (HessVGH, Urt. v. 07.07.2015 – 2 A 177/15 – NuR 2015, 781, juris-Tz. 47; HessVGH, Beschl. v. 14.07.2020 – 4 C 2108/15.N – NuR 2021, 344, juris-Tz. 71). Das bedeutet, dass nicht alle zu Bannwald erklärten Wälder und auch nicht alle Flächen innerhalb ein und desselben Bannwaldes dasselbe Gewicht haben.

Die ursprüngliche Fassung des § 13 Abs. 2 S. 1 HWaldG aus dem Jahr 2013 hatte die vollständige oder teilweise Aufhebung einer Bannwalderklärung davon abhängig gemacht, dass „überwiegende Gründe des Gemeinwohls dies erfordern“. Das ermöglichte es, die Bedeutung und das Gewicht des Bannwaldes am jeweiligen Standort dem Gewicht und der Bedeutung des Projekts gegenüberzustellen, für das die Rodung beabsichtigt war. In der aktuell geltenden Fassung sind die Gründe

für die (teilweise) Aufhebung einer Bannwalderklärung demgegenüber so definiert, dass für eine Abwägung der widerstreitenden Belange im Einzelfall weniger Raum ist als in der ursprünglichen Gesetzesfassung. Das gilt auch für die Regelung zur Rohstoffgewinnung (§ 13 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 Buchst. a) HWaldG in der aktuell geltenden Fassung). Dies wird der Bedeutung der Versorgung der hessischen Wirtschaft und Bevölkerung mit heimischen Rohstoffen auf kurzen Transportwegen (siehe dazu oben) nicht gerecht. Es empfiehlt sich deshalb, die (teilweise) Aufhebung von Bannwalderklärungen zum Zweck der Rohstoffgewinnung (und ggf. auch mit Blick auf andere Zwecke) wieder – wie in der ursprünglichen Fassung des § 13 Abs. 2 S. 1 HWaldG aus dem Jahr 2013 – davon abhängig zu machen, dass „überwiegende Gründe des Gemeinwohls dies erfordern“.

Nach derzeitiger Regelung erklärt die obere Forstbehörde im Einvernehmen mit der obersten Forstbehörde durch Rechtsverordnung Wald zu Bannwald. Ein Festhalten an der derzeitigen Regelung zur Beteiligung der „obersten Forstbehörde“ halten wir für sinnvoll. Zur Verfahrensvereinfachung schlagen wir jedoch vor, die Bannwalderklärung sowie ihre Änderung und Aufhebung nicht mehr vom „Einvernehmen“, sondern lediglich vom „Benehmen“ der obersten Forstbehörde abhängig zu machen.

Was den Rechtscharakter der Bannwalderklärungen angeht, für die auch aus unserer Sicht wieder zu dem Rechtscharakter der Allgemeinverfügung zurückgekehrt werden sollte, wäre zu erwägen, ob die Anlage zum HWaldG aufzuheben ist, zumal in § 13 in der von der FDP-Fraktion vorgeschlagenen Fassung auf die Anlage nicht mehr Bezug genommen wird.