



Foto: K. Franz

*Naturschutz im Wald ist derzeit gesellschaftlich en vogue. Finanzielle Instrumente zur Förderung von Naturschutz im Wald sind dagegen bisher noch sehr wenig verbreitet.*

# Naturschutzförderung neu gedacht

Die Förderung von Naturschutzleistungen im Wald konnte sich bisher in weiten Teilen Deutschlands noch nicht fest etablieren. Im vorliegenden Beitrag werden Hemmnisse der Umsetzung der Naturschutzförderung im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik skizziert. Im Anschluss wird ein alternativer Honorierungsansatz vorgestellt. Kernelemente zukunftsfähiger Instrumente zur Honorierung von Naturschutzleistungen im Nicht-Staatswald werden identifiziert.

*Kristin Franz, Matthias Dieter,  
Bernhard Möhring*

**D**ie Förderung über ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes) stellt das Hauptinstrument auf EU-Ebene zur finanziellen Unterstützung von Natura 2000 im Wald dar [16]. Tatsächlich wurde diese Fördermöglichkeit von deutschen Waldbesitzern aber deutlich weniger in Anspruch genommen als die Länder zu Beginn der letzten Förderperiode angestrebt hatten [11, 14].

Durch die Öffnung der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) für Naturschutzmaßnahmen [20] wird die Naturschutzförderung über ELER zwar tendenziell gestärkt; über die GAK beteiligt sich der Bund an der Förderung ländlicher Räume. Die Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme ist für die Länder aber teuer und aufwändig, dies gilt insbesondere für kleinere Fördermaßnahmen wie zum Beispiel Naturschutzmaßnahmen (z. B. [7]). Unter anderem deshalb ziehen sich Länder wie z. B. Bayern, Niedersachsen oder

Hessen mit einzelnen Maßnahmenpaketen, dazu zählen auch forstliche Maßnahmen, aus der EU-Förderung zurück und setzen verstärkt große, standardisierte Maßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik um. Ein großer Schub kann durch die Öffnung der GAK für Naturschutzmaßnahmen daher nicht erwartet werden. Es ist zudem fraglich, ob mit dem „Drehen an kleinen Stellschrauben“ die Problematik finanzieller Honorierung von Naturschutzleistungen im Wald wirksam in Angriff genommen werden kann. Diese Honorierung ist je-



doch nach wie vor politisches Ziel (z. B. [2, 3]).

Im vorliegenden Beitrag wird daher eine Alternative zur bisherigen Förderpraxis präsentiert. Der Fokus liegt auf der grundsätzlichen Architektur öffentlicher Finanzierungsinstrumente für Naturschutzmaßnahmen im Nicht-Staatswald; naturschutzrechtliche Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen werden hier ebenso wenig betrachtet wie der Flächenkauf durch die öffentliche Hand. Aussagen zu potenziellen Auszahlungshöhen oder konkreten Fördertatbeständen sind späteren Veröffentlichungen, z. B. aus dem Projekt WaVerNa (<http://www.waverna-projekt.de/>), vorbehalten.

## Status quo und Umsetzungshemmnisse

Die Analyse des aktuellen Verfahrensablaufs der forstlichen Förderung aus der Perspektive des Fördermittelgebers, des Betreuungsförsters und der Waldbesitzer war Gegenstand einer Promotion [8]. Auf der Grundlage von Befragungen der Verwaltungsbehörde sowie von Betreuungsförstern und Waldbesitzern in Nordrhein-Westfalen wurden Umsetzungshemmnisse des Förderverfahrens der vergangenen Förderperiode identifiziert. Im Folgenden werden die Kernergebnisse aus Sicht der Waldbesitzer und Betreuungsförster skizziert.

Grundsätzlich bestand bei den befragten Waldbesitzern eine positive Grundeinstellung in Bezug auf die Umsetzung von Naturschutz in ihrem Wald. Weniger positiv war die Einstellung gegenüber den damit verbundenen ordnungsrechtlichen Festlegungen. Wichtige Hinderungsgründe für die Umsetzung wald- und naturschutzbezogener Ziele stellen die verfügbare Zeit und finanzielle Mittel sowie teilweise mangelnde Kenntnisse und Informationen über ökologische Zusammenhänge und praktische Umsetzungsmöglichkeiten dar. In Bezug auf das Förderverfahren wird insbesondere der Auf-

wand im Vorfeld der Förderung kritisch gesehen. Von Waldbesitzern, die nach eigener Aussage über mehr Kenntnisse und Interesse verfügen, wird daneben v. a. die mangelnde Flexibilität des Verfahrens kritisiert.

Waldbesitzer sind oft weder Wald- noch Förderfachleute und sowohl in Fragen der Waldbewirtschaftung als auch in Fragen der Förderabwicklung auf den Betreuungsförster angewiesen [4, 12]. Die befragten Betreuungsförster sind in der Regel aber auch keine Förderfachleute. Die Beratung zur forstlichen Förderung ist eine Aufgabe unter vielen und insbesondere Naturschutzthemen sind eher ein Randthema. Routine im Ablauf des Förderverfahrens kann sich damit nur schwer einstellen, insbesondere da das Förderverfahren regelmäßigen Änderungen unterworfen ist. Größer gewordene Reviere und eine Erweiterung des Aufgabespektrums führen dazu, dass Zeit bei den Betreuungsförstern zunehmend knapp wird. Dies verstärkt die Wirkung der fehlenden Routine bei der Inanspruchnahme von Förderung. Der Sinn und Zweck des Verwaltungs- und Kontrollaufwandes wird zunehmend nicht erkannt. Dabei wird nicht die Kontrolle an sich kritisiert, sondern vor allem, dass die Priorität offenbar stärker auf dem korrekten Verfahrensablauf liegt als auf dem eigentlichen Maßnahmenziel. Hinderlich in der praktischen Arbeit werden auch die einzuhaltenden Fristen wahrgenommen. Maßnahmen dürfen erst nach erfolgter Bewilligung begonnen werden und müssen innerhalb eines bestimmten Bewilligungszeitraums abgeschlossen werden. Bedingt durch z. B. Witterungs-

einflüsse verschiebt sich die Durchführung aber manchmal ungeplant. Die einzuhaltenden Fristen erschweren gerade bei kleineren Maßnahmen die Integration in den normalen Betriebsablauf. U. a. deshalb werden Maßnahmen wenn möglich gern über Ausgleichs-/Ersatzregelungen umgesetzt.

Das aktuelle Verfahren wird von den

Akteuren insgesamt als unflexibel, zeitlich sehr aufwändig und für einen Nicht-Förderfachmann schwierig abwickelbar wahrgenommen. Insbesondere bei kleinen Maßnahmen wie Naturschutzmaßnahmen ergibt sich ein ungünstiges Verhältnis zwischen Aufwand und ausbezahlten Fördermitteln. Die Bereitschaft bei Förstern und Waldbesitzern, sich mit komplizierten Förderungsmöglichkeiten von Naturschutz auseinanderzusetzen, dürfte also noch geringer sein als ohnehin bei Fördermaßnahmen allgemein.

## Was könnte eine Alternative sein?

Als Alternative zu einem stark maßnahmenorientierten Verfahren bietet sich aus der Organisationsperspektive ein ergebnisorientierter Ansatz an. Bei dieser Form der Honorierung ist die Zahlung an ein bestimmtes Ergebnis geknüpft, nicht an eine bestimmte Maßnahme. Es wird das Ergebnis entlohnt und nicht die Kosten der Maßnahme erstattet. Das Ergebnis wird zu Vertragsbeginn vereinbart; ist es am Vertragsende erreicht, erfolgt die Zahlung. Unerheblich ist dabei, wie dieser Zustand erreicht wurde. Für den Zuwendungsempfänger ergibt sich dadurch eine deutlich höhere Flexibilität. Er kann Handlungen zur Erreichung des Ergebnisses durchführen wie und wann er will. Allerdings trägt er auch ein höheres Risiko, weil das Entgelt nur gezahlt wird, wenn das vereinbarte Ergebnis erreicht wurde. Unter anderem deshalb werden solche Ansätze im Bereich der Landwirtschaft oft mit einer maßnahmenorientierten Basiszahlung kombiniert [9].

Ergebnisorientierte Ansätze werden in der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020 im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen z. B. in Sachsen und Baden-Württemberg verfolgt. Beide Ansätze haben artenreiches Grünland zum Inhalt [6]. Die Programme sehen keine Vorgaben und Termine bezüglich durchzuführender Maßnahmen vor. Es muss jährlich eine je nach Programm und gewählter Vertragsform unterschiedliche Anzahl von Kennarten nachgewiesen werden. Die Identifikation der Kennarten erfolgt durch den Landwirt selbst; das Land stellt Hilfen zur Artenbestimmung bereit. Außerdem kann sich der Landwirt durch Berater unterstützen lassen. Diese Form der finanziellen Honorierung hat insbesondere die Er-

### Schneller Überblick

- Die Honorierung von Naturschutzleistungen ist ein politisches Ziel; Hauptinstrument auf EU-Ebene ist die ländliche Entwicklungspolitik
- Dieses Instrument kommt aufgrund des komplexen, unflexiblen Förderverfahrens aber kaum zum Einsatz
- Alternativ wird ein Honorierungskonzept vorgestellt, das einfach und flexibel ist und die Erbringung von Naturschutzleistungen tatsächlich belohnt

haltung bereits existierenden artenreichen Grünlands zum Ziel.

### Umsetzung in der Praxis

In der Forstwirtschaft existieren solche Programme bisher noch nicht. Im Folgenden soll ein konkreter Vorschlag für die Ausgestaltung eines ergebnisorientierten Honorierungsinstruments für Naturschutz im Wald skizziert werden. Der Vorschlag wird, neben zwei weiteren, in [8] ausführlich diskutiert. Er ist insbesondere für Waldflächen geeignet, auf denen zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bereits ein naturschutzfachlich relevanter Umweltzustand (wie bspw. ein Altholzbestand) erreicht ist. Für die Erhaltung dieses Basislevels wird eine Grundprämie gezahlt, die unabhängig von einer zusätzlichen Erfolgsprämie bei Erreichung eines höheren Umweltzustandes ist. Der Verfahrensvorschlag enthält für den Waldbesitzer die Möglichkeit, vorzeitig aus dem Vertrag auszusteigen. Dies hat sich in Untersuchungen zum bevorzugten Vertragsdesign als wesentliche Voraussetzung erwiesen, dass Landeigentümer überhaupt langfristige Verträge über ihr Land eingehen. Häufig wird die Ausstiegsoption gar nicht ausgeübt [13]. Der Vertrag kann sehr einfach gehalten werden. Festgelegt werden müssen nur die Vertragsfläche und die Basisprämie sowie der angestrebte Umweltzustand und dessen zusätzliche Vergütung.

Der vorgeschlagene Verfahrensablauf ist wie folgt:

- Zu Anfang wird zwischen Waldbesitzer und Fördermittelgeber ein Vertrag geschlossen mit der Verpflichtung zum Erhalt des definierten Ausgangs-Umweltzustandes und der Festlegung eines zum Vertragsende zu erreichenden Umweltzustandes (bspw. Anreicherung von Alt- und Totholz). Nach der Vertragsunterzeichnung wird automatisch die Basisprämie an den Waldbesitzer ausgezahlt.
- Zum Vertragsende kontrolliert der Waldbesitzer, ob das über den definierten Ausgangszustand hinausgehende Umweltziel entsprechend der Vertragsvereinbarung erreicht wurde. Ein Auszahlungsantrag wird gestellt.
- Der Fördermittelgeber führt stichprobenhaft Kontrollen durch, ob die Angaben im Auszahlungsantrag stimmen und veranlasst die Auszahlung der

Erfolgsprämie an den Waldbesitzer. Falschangaben im Auszahlungsantrag werden sanktioniert.

- Wenn Waldbesitzer und Fördermittelgeber es möchten, wird nach Ende der Vertragslaufzeit ein neuer Vertrag abgeschlossen.
- Wird kein Auszahlungsantrag gestellt bzw. entscheidet sich der Waldbesitzer für die vorzeitige Beendigung des Vertrags, kontrolliert der Fördermittelgeber den Basisprämien-Umweltzustand. Wird bei dieser Kontrolle festgestellt, dass der Basisprämien-Umweltzustand nicht vorliegt, erfolgt eine Rückzahlung der Basisprämie. Befindet sich die Vertragsfläche im Ausgangszustand, bleibt die Basisprämie unberührt.

Die Vertragslaufzeit könnte bei zehn Jahren liegen. Dieser Zeitraum stellt einen Kompromiss zwischen dem häufig langen Zeitbedarf für die Entwicklung naturschutzfachlich relevanter Zustände und der möglichen Akzeptanz durch Waldbesitzer dar. Der Vorteil eines 10-jährigen Zeitraums liegt auch in der Kombinationsmöglichkeit des Ergebnismonitorings mit der Forsteinrichtung.

### Vor- und Nachteile

Ein solches Verfahren würde sowohl für den Fördermittelgeber als auch den Waldbesitzer deutliche Einsparungen beim Verwaltungsaufwand für die Antragsabwicklung und Kontrolle ergeben. Der Verfahrensablauf ist leicht und flexibel in den normalen Betriebsablauf integrierbar, da während der Vertragslaufzeit keine durch das Verfahren vorgegebenen Fristen eingehalten werden müssen. Beim Vorhandensein geeigneter Indikatoren (dazu auch „Voraussetzungen“) ist das Verfahren auch von einem Nichtspezialisten, z. B. Waldbesitzer oder FBG-Vorsitzenden, abwickelbar.

Ein großer Vorteil des Verfahrens ist, dass durch die ergebnisorientierte Honorierung auf Vorgaben bezüglich der Bewirtschaftung verzichtet werden kann. Das Instrument unterscheidet sich dadurch stärker vom ordnungsrechtlichen Naturschutz als maßnahmenorientierte Verfahren. Damit kann die bestehende grundsätzlich positive Einstellung vieler Waldbesitzer zum Naturschutz besser unterstützt und die intrinsische Motivation zur tatsächlichen Erbringung von Naturschutzleistungen erhöht werden. Das

Erreichte, ein bestimmtes Naturschutzniveau, wird honoriert.

Der hier vorgestellte Vorschlag ist so konstruiert, dass auch eine Abgeltung der reinen Zustandserhaltung möglich ist, da nur das Ergebnis Vertragsgegenstand ist, nicht der Weg dahin. Dies entspricht der Interpretation einer öffentlichen Zahlung von [5] im Sinne einer Abgeltung öffentlicher Leistungen. In diesem Sinn ist die Möglichkeit der Erzielung von Renten aus Naturschutzleistungen explizit erwünscht, wie es bspw. beim Holzverkauf ganz selbstverständlich der Fall ist. Ein solches Instrument würde damit der Forderung des Sachverständigenrates für Umweltfragen folgen, Honorierungsinstrumente zu entwickeln, die die Erbringung öffentlicher Leistungen und privater Güter (z. B. Holz) gleichstellen [19].

Nichtsdestotrotz ist eine effiziente Vergabe öffentlicher Mittel wichtig. Diese kann über verschiedene Instrumente sichergestellt werden. Zum einen können für unterschiedliche Naturschutzniveaus differierende Honorierungslevel festgelegt werden. Mit steigendem Naturschutzniveau stiege dann auch die Prämie. Für die Antragsauswahl können darüber hinaus bei Antragsüberhang, wenn also mehr Anträge eingehen als Mittel zur Verfügung stehen, Bewertungskriterien formuliert werden. Eine andere Möglichkeit der Sicherstellung eines effizienten Mitteleinsatzes stellen Ausschreibungsverfahren dar. Im Zuge eines Ausschreibungsverfahrens werden keine einheitlichen Prämien ausgezahlt, sondern betriebsindividuelle. Jeder Anbieter würde seine Naturschutzmaßnahmen zu einem von ihm selbst kalkulierten Preis anbieten, was einen möglicherweise befürchteten Mitnahmeeffekt marginal machen würde. Der vorgestellte Verfahrensvorschlag wäre grundsätzlich sehr gut mit einem Ausschreibungsverfahren kombinierbar.

Wo Vorteile sind, gibt es aber auch Nachteile. Für öffentliche Mittelgeber ist die Entwicklung eines neuen Verfahrens zunächst mit spezifischen Investitionen verbunden. Durch die vertragskonforme Ausstiegsoption für Waldbesitzer besteht zudem für die Verwaltung das Risiko der Zielverfehlung trotz ausreichender Vertragsabschlüsse. Aus Waldbesitzersicht ist v. a. die Übernahme des Produktionsrisikos als Nachteil zu sehen. Die Aufnahme

einer erfolgsunabhängigen Basisprämie verringert dieses Risiko jedoch.

## Voraussetzungen

Die erfolgreiche Umsetzung des geschilderten Ansatzes ist mit Voraussetzungen verknüpft, welche zum Teil noch geschaffen werden müssten.

Zum einen sind dies Indikatoren, die den vertraglich vereinbarten Umweltzustand messbar machen. Diese Indikatoren müssen bestimmte Kriterien erfüllen:

- Normierbar auf forstbetrieblich etablierten räumlichen Einheiten (Bestände, Abteilungen, Forstorte etc.),
- gestaltbar durch das Verhalten des Vertragspartners, aber robust gegenüber sonstigen Einflüssen,
- zeitliche Sensibilität im Rahmen üblicher Vertragslaufzeiten,
- evidenzbasiert, d. h. auf Grundlage eines naturwissenschaftlich belegten Zusammenhangs zwischen Indikator und Naturschutzwirkung,
- verständlich für Landbewirtschafter und kontrollfähig für Verwaltung,
- mit geringem Aufwand erhebbar.

Erste Ansätze solcher Indikatoren für den Bereich der Forstwirtschaft existieren [17, 18]. Die Autoren weisen aber selbst darauf hin, dass für eine Umsetzung weiterer Forschungsbedarf besteht. Die erfolgreiche Entwicklung geeigneter Indiktorenschemata setzt, neben den naturwissenschaftlichen Grundlagen, eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Forstwirtschafts- und Naturschutzvertretern voraus. Neben den Indikatoren an sich müssen auch die Indikatorwerte, also konkrete, messbare Naturschutzleistungen festgelegt werden, für die eine Honorierung erfolgt.

Der hier vorgestellte Verfahrensvorschlag ist naturschutzfachlich nur sinnvoll, wenn das Instrument über forstwirtschaftlich relevante Zeiträume verlässlich angeboten werden kann, also eher Jahrzehnte. Der Zeithorizont des ELER beträgt aber derzeit nur sieben Jahre. Damit kollidiert die Bindung von Instrumenten für die Honorierung von Naturschutzleistungen im Wald an politische Förderprogramme grundsätzlich mit der Forderung nach Kontinuität in der Bereitstellung und Ausgestaltung dieser Instrumente. Eine Möglichkeit, ein Finanzvolumen zu sichern und gleichzeitig Freiheiten beim

inhalten Ausgestalten und verwaltungsmäßigen Umsetzen eines Honorierungsinstrumentes zu erhalten, böte die Einrichtung von Naturschutzstiftungen.

Schlussendlich ist die Umsetzung eines freiwilligen Honorierungsinstrumentes auf einen entsprechenden rechtlichen Rahmen angewiesen. So ist aktuell eine Rückkehr zur alten Bewirtschaftung nach Vertragsende nach den Naturschutzgesetzen des Bundes und der Länder prinzipiell zwar vorgesehen, aber aufgrund des Artenschutzrechtes häufig doch nicht zulässig [1]. In diesem Dilemma dürfte die geringe Inanspruchnahme von Naturschutzförderung bisher auch mit begründet sein. Um die sich daraus ergebenden Akzeptanzprobleme beim Waldbesitz abzupuffern, wäre eine „Versicherungslösung“ denkbar. Zu jedem Vertrag zahlt der Waldbesitzer oder die Stiftung einen festen Betrag als Beitrag oder Prämie in eine Art Versicherung. Im „Schadensfall“, der hier dem Verbot zur Rückkehr zur alten Bewirtschaftung aufgrund des eigentlich gewünschten Falles der Ansiedlung einer geschützten Art entspricht, bekommen die betroffenen Waldbesitzer, bekommen die betroffenen Waldbesitzer eine vorab festgelegte Zahlung, falls für dieselbe Fläche kein Folgenaturschutzvertrag abgeschlossen wurde.

Unverändert bleibt bei einem großen Teil der Waldbesitzer die Notwendigkeit einer intensiven Betreuung für die Umsetzung gesellschaftlich gewünschter Maßnahmen. Diese Beratungs- und Betreuungsleistungen können unter dem vorgeschlagene Verfahren sowohl von staatlichen als auch privaten Dienstleistern erbracht werden. Aufgrund des geringeren Verwaltungsaufwandes dürfte der Markt für private Dienstleister leichter erschließbar werden.

Neben den geschilderten Voraussetzungen müsste auch die beihilferechtliche Prüfung positiv ausfallen, um das vorgeschlagenen Verfahren tatsächlich umsetzen zu können.

## Zusammenfassung

Finanzielle Instrumente zur Förderung von Naturschutz im Wald sind in Deutschland bisher noch sehr wenig verbreitet. Dies liegt u. a. an den aufwändigen förderrechtlichen Voraussetzungen. Als Alternative wird im vorliegenden Beitrag eine ergebnisorientierte Honorierung von

Naturschutzleistungen vorgeschlagen. Kernelemente dieses Instrumentes sind:

- **Einfaches und flexibles Verfahren** mit Schwerpunkt auf dem eigentlichen Ziel: Abschluss und Erfüllung der Verträge sind weniger zeitaufwändig; insbesondere die Maßnahmedurchführung ist gut in den normalen Betriebsablauf integrierbar.
- **Langfristigkeit des Instrumentes:** Die langfristige Entwicklung von naturschutzfachlich wertvollen Wäldern benötigt Zeit. Die Finanzierung muss daher nicht nur über eine Vertragsperiode, sondern über einen längeren Zeitraum angeboten werden, unabhängig von der tagesaktuellen Politik.
- **Ausstiegsoption für Waldbesitzer** während der Vertragslaufzeit: Sie sind sinnvoll, um Akzeptanzhemmnisse für längere Vertragslaufzeiten bei Waldbesitzern abzubauen.
- **Risikoausgleich** in Bezug auf Wirksamwerden des Artenschutzrechtes nach Vertragsablauf: Mit dem Risikoausgleich kann die rechtliche Unsicherheit bzgl. der Rückkehr zur alten Bewirtschaftung abgedeckt werden.
- **Naturschutzleistung** tatsächlich als Leistung aufwerten: Um die Motivation der Waldbesitzer zur Erbringung von Naturschutzleistungen zu erhöhen, sollten Honorierungsinstrumente eingeführt werden, die auch bereits Geschaffenes entlohnen. Wettbewerb, z. B. durch Ausschreibungsverfahren, vermag hierbei Effizienz zu verschaffen, anders als Verbote und Einschränkungen für die Bewirtschaftung.

## Literaturhinweise:

Das Literaturverzeichnis kann unter [kristin.franz@thuenen.de](mailto:kristin.franz@thuenen.de) angefordert bzw. auf [www.forstpraxis.de](http://www.forstpraxis.de) geladen werden.

Dr. Kristin Franz,  
kristin.franz@thuenen.de,  
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie. Prof. Dr. Matthias Dieter ist Leiter des Instituts. Prof. Dr. Bernhard Möhring ist Leiter der Abteilung Forstökonomie und Forsteinrichtung an der Georg-August-Universität Göttingen.

