

## Umstrukturierung der forstlichen Förderung

# Belastungen der Forstbetriebe aus der Schutz- und Erholungsfunktion

Von Johannes-Gustav Küppers, Kristin Bormann und Matthias Dieter, Hamburg

Nach § 14 Abs. 3 des Bundeswaldgesetzes ist die Bundesregierung verpflichtet, dem Deutschen Bundestag über Lage und Entwicklung der Forstwirtschaft zu berichten. Diese Berichtspflicht beinhaltet auch die Belastungen der Forstbetriebe aus der Schutz- und Erholungsfunktion. Diese Belastungen wurden in der vorliegenden Studie anhand von Buchführungsaufzeichnungen ermittelt. Sie belaufen sich für das Jahr 2006 auf 193 Mio € oder 18 €/ha. Die Gegenüberstellung der Ergebnisse mit den Förderschwerpunkten der Europäischen Union sowie des Bundes und der Länder unter ELER lässt erwarten, dass ab 2007 deutliche Veränderungen zu verzeichnen sein werden.

### Ergebnisse

Während die Belastungen<sup>1)</sup> im Produktbereich 2 – Schutz- und Sanierung (Tab. 1) für den Körperschaftswald 2006 eher gering waren, verzeichnete der Staatswald mit 23 €/ha deutliche Belastungen. Bemerkenswert ist, dass Privatwaldbetriebe für das Jahr 2006 insgesamt positive Ergebnisse ausweisen. Ertrag und Fördermittel übertrafen hier den entstandenen Aufwand. Eine befriedigende Begründung für das positive Ergebnis liegt nicht vor. Möglicherweise ist diese in Kompensationszahlungen für Nutzungsverzichte zu sehen. Im Gegensatz zur Förderung schutzbe-

dingten Aufwandes steht in der Buchführung den Kompensationszahlungen für Nutzungsverzichte keine ertragsrelevante Gegenbuchung gegenüber.

Auch für den Produktbereich 3 - Erholung und Umweltbildung zeigt Tab. 1 eine ähnliche Belastungssituation. Die staatlichen Betriebe verbuchten mit 19 €/ha den höchsten Aufwand. Es folgten mit 11 €/ha die Körperschaftswaldbetriebe. Die Privatwaldbetriebe verbuchten dagegen im Bereich Erholung und Umweltbildung kaum Aufwand.

In Tab. 2 wird der Versuch unternommen, auf der Basis des Hochrechnungsal-

J. G. Küppers und K. Bormann sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI), Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft (OEF), Hamburg. Dr. M. Dieter ist Leiter dieses Institutes



Johannes-G. Küppers  
johannes.kuoppers@vti.bund.de

gorithmus, wie er in der Forstwirtschaftlichen Gesamtrechnung [8] benutzt wird, eine Größenordnung für die Produktbereiche 2 und 3 in Bezug auf den gesamten Wald in Deutschland zu ermitteln. Hierzu wurden die Ergebnisse aus Tab. 1 auf die Holzbodenfläche der jeweiligen Eigentumsarten übertragen. Da davon auszugehen ist, dass kleinere Betriebe weniger aktiv sind [8], wurde unterstellt, dass diese auch in den Produktbereichen 2 und 3 geringere Belastungen übernehmen. Als Maß wurde ein Intensitätsfaktor generiert, der auf dem Holzeinschlag beruht [8]. Kleine Körperschafts- und Privatwaldbetriebe gehen danach im Jahr 2006 nur mit zwei Dritteln der Belastungen gr-

### Grundlagen

In den letzten Jahren wurden die Belastungen der Forstbetriebe aus der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes durch verschiedene Betriebsbefragungen ermittelt [1, 6, 9]. Angesichts der fortgeschrittenen Zeit seit der letzten Betriebsbefragung und der derzeit lebhaften Diskussion um die Belastungen der Forstbetriebe, insbesondere aufgrund von Naturschutzanforderungen, entwickelte sich ein Bedürfnis nach aktuellen Einschätzungen. Aufgrund der hohen Kosten einer Betriebsbefragung und der Notwendigkeit eines konsistenten Berichtssystems wurde auf eine nochmalige Betriebsbefragung verzichtet. Da seit vielen Jahren im Rahmen des Testbetriebsnetzes Forst (TBN) des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) der forstbetriebliche Aufwand für die Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes erfasst und im Agrarpolitischen Bericht

der Bundesregierung veröffentlicht wird, lag es nahe, hierauf zurückzugreifen, insbesondere, da ab dem FWJ 2003 das Konzept des TBN neu strukturiert wurde. Zu diesem Zweck wurden die Kennzahlen des Testbetriebsnetzes in fünf Produktbereiche untergliedert, um die Ergebnisse der Eigentumsarten Staatswald, Körperschaftswald und Privatwald bezüglich ihrer unterschiedlichen Zielsetzungen besser vergleichen zu können. Aus der bisherigen Kostenstelle „Schutz- und Erholungsfunktion“ wurden zwei getrennte Produktbereiche, denen ein separates Produktbereichsergebnis zugewiesen wird. Mindererträge werden in der neuen Struktur des TBN im Gegensatz zur Betriebsbefragung nicht erfasst.

Für diese Studie (vgl. [10]) konnte auf TBN-Ergebnisse von 9 Staatsforstbetrieben, 230 Körperschaftswaldbetrieben und 125 Privatwaldbetrieben zurückgegriffen werden.

<sup>1)</sup> In den Betriebsergebnissen des TBN ist kein Minderertrag enthalten. Unter Belastungen werden daher hier Aufwand abzüglich Ertrag und Förderung verstanden.

Tab. 1: Ergebnisse der Forstbetriebe nach Produktbereichen 2006 (in €/ha HB)

Betriebe	Staatswald	Körperschaftswald	Privatwald
<b>Produktbereich 2 – Schutz und Sanierung</b>			
Ertrag	0,32	2,78	0,51
Aufwand	25,61	9,14	1,43
Förderung	2,35	2,70	1,49
Ergebnis inkl. Förderung	-22,94	-3,66	0,56
<b>Produktbereich 3 – Erholung und Umweltbildung</b>			
Ertrag	1,08	1,16	0,16
Aufwand	20,33	13,28	0,62
Förderung	0,13	1,19	0,01
Ergebnis inkl. Förderung	-19,13	-10,93	-0,45

Quelle: Testbetriebsnetz Forst des BMELV

Berer Betriebe in die Berechnungen ein. Abweichend zum Vorgehen bei der Forstwirtschaftlichen Gesamtrechnung (FGR) wird zwischen Körperschaftswald und Privatwald unterschieden, da die ausgewiesenen Belastungen beider Eigentumsarten deutlich voneinander abweichen.

Nach dieser Berechnung ergibt sich eine Belastung von 150 Mio € aus der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes für Staatsforstbetriebe (Tab. 2). Für die Körperschaftswaldbetriebe konnten für beide ausgewiesenen Gruppen zusammen Belastungen in Höhe von 29 Mio € errechnet werden. Privatwaldbetriebe weisen einen kleinen Überschuss von 0,4 Mio € auf. Insgesamt wurden Belastungen für alle Eigentumsarten (FWJ 2006) in Höhe von 179 Mio € errechnet (17 €/ha HB).

Neben den in Tab. 2 dargestellten Belastungen ist auch der Minderertrag aus Nutzungsverzichten zu berücksichtigen. Da in der Waldgesamtrechnung (WGR) Flächen erfasst und bewertet werden, die für eine forstliche Nutzung nicht zur Verfügung stehen, lag es nahe, die dort vorgenommenen Bewertungen auch für diese Untersuchung heranzuziehen.

Insgesamt weist die WGR für 2006 406 000 ha Waldflächen aus, die nicht für eine wirtschaftliche Nutzung zur Verfügung stehen. Darin enthalten sind Flächen, die nicht begehbar sind, solche, die eine so geringe Ertragskraft aufweisen, dass eine Nutzung unwirtschaftlich ist, sowie Flächen, die aus Gründen des Natur- und Umweltschutzes unbewirtschaftet bleiben müssen. Hiernach wurden für Deutschland 120 000 ha Wald in Schutzgebieten ohne Nutzungseingriffe ermittelt. In diesen Flächen können zu einem kleinen Teil auch Flächen enthalten sein, die aus anderen Gründen (unzugänglich, geringe Ertragskraft) nicht für eine Bewirtschaftung geeignet sind. Nach den Ergebnissen der

BWJ<sup>2</sup> sind 6,7 % der Schutzgebiete aus diesen Gründen nicht zu bewirtschaften, d.h., für eine Bewertung der Nutzungsverzichte sind nur 112 000 ha heranzuziehen. Flächen, die der Erholung dienen, müssen mangels Information unberücksichtigt bleiben. Unterstellt man für diese Flächen denselben Berechnungsalgorithmus wie in der WGR, so ergibt sich ein Nutzungsverzicht von 14 Mio € im Jahr 2006 (1,30 €/ha). Berücksichtigt man die in Tab. 2 dargestellten Belastungen, so folgt daraus für das Bundesgebiet eine Gesamtbelastung von 193,2 Mio € (18 €/ha).

Nach Tab. 1 sind den Produktbereichen 2 und 3 im Jahr 2006 nur geringe Fördermittel zugeflossen. Mit 3,89 €/ha wiesen Körperschaftswaldbetriebe die höchsten Fördermittel aus, für Privatwaldbetriebe konnten nur 1,50 €/ha ermittelt werden. Neben der Förderung von Schutz und Sanierung sowie für Erholung und Umweltbildung wurden auch Fördermittel für die Produktion von Holz und anderen Erzeugnissen, Leistungen für Dritte und sonstige Aufgaben vergeben. Bei Körperschaftswaldbetrieben umfasst die Förderung in den Produktbereichen 2 und 3 weniger als zwei Fünftel (38,1 %) der gesamten erhaltenen Fördermittel. Erheblich ungleicher ist die Situation bei den Privatwaldbetrieben. Hier flossen lediglich 7,4 % der erhaltenen Fördermittel in die Produktbereiche 2 und 3.

### Forstliche Förderung nach ELER

Um diese Ergebnisse vor dem Hintergrund der berechneten Belastungen interpretieren zu können, soll die forstliche Förderung im Rahmen der GAK in Deutschland kurz vorgestellt werden. Der Staatswald wird in diese Betrachtung nicht mit einbezogen, da er nicht über die GAK förderfähig ist.

Ab 2007 ist die so genannte ELER-Verordnung<sup>3</sup> [VO (EG) 1698/2005] die Grund-

lage für die EU-kofinanzierte Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, wozu auch die Förderung der Forstwirtschaft zählt. Die Maßnahmen der ELER-Verordnung sind nicht mehr, wie in der Vergangenheit, getrennt nach Land- und Forstwirtschaft ausgerichtet. Alle Maßnahmen, die in diesem Rahmen angeboten werden, sind den vier Schwerpunkten der ELER-Verordnung zugeordnet und müssen sich an ihrem Zielbeitrag zum jeweiligen Schwerpunkt messen lassen:

1. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
2. Verbesserung der Umwelt und der Landschaft,
3. Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft,
4. LEADER<sup>4</sup>.

Für die Inanspruchnahme der EU-Förderung ist ein Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) nötig, in dem die im jeweiligen Bundesland vorgesehenen Maßnahmen mit quantifizierten Zielen beschrieben sind. Der EPLR muss von der EU genehmigt werden. Die EPLR der Bundesländer folgen dem Nationalen Strategieplan (NSP), welcher die Ausrichtung der Förderung auf Bundesebene beschreibt.

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) ist ein wesentliches Element des NSP. Sie wurde als Nationale Rahmenregelung (NRR) von der EU genehmigt und ist das Kernstück vieler Länderprogramme. In der NRR sind die Maßnahmen der GAK den vier Schwerpunkten nach ELER-Verordnung zugeordnet. Damit ist die Hauptzielrichtung der Maßnahmen festgelegt.

Die klassischen forstlichen Fördermaßnahmen der GAK wie Umbau von Reinbeständen, waldbauliche Maßnahmen in Jungbeständen und Bodenschutzkalkung sind in der NRR dem zweiten Schwerpunkt zugeordnet. Der Schwerpunkt dieser Maßnahmen liegt also in der Verbesserung der Umwelt und der Landschaft. Zusätzlich zu diesen bereits in der letzten Förderperiode angebotenen Maßnahmen werden über den zweiten ELER-Schwerpunkt, aber außerhalb der NRR, in vielen Bundesländern Zahlungen im Rahmen von NATURA 2000 und Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen angeboten. Dem Schwerpunkt 1 zugeordnet und nach den ELER-Planansätzen auch in vielen Bundesländern angeboten

<sup>2</sup> Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

<sup>3</sup> Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union, mit der seit 1991 modellhaft innovative Aktionen im ländlichen Raum gefördert werden, ab 2007 als Schwerpunkt 4 im ELER.

Tab. 2: Belastungen der Forstbetriebe aus der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes der Bundesrepublik Deutschland 2006

Eigentumsarten	HB <sup>1</sup>	Einschlag <sup>2</sup>	Intensitätsfaktor	Belastungen aus Schutz- und Erholungsfunktion	
				€/ha	Mio €
1 000 ha					
m <sup>3</sup> /ha HB					
Aufwand (abzüglich Ertrag und Förderung) <sup>3</sup>					
Staatswaldbetriebe	3 577	7,0	1	42,07	150,46
Körperschaftswaldbetriebe	> 200 ha	1 808	7,6	14,59	26,38
	< 200 ha	288	5,1	9,56	2,75
Privatwaldbetriebe	> 200 ha	1 136	8,1	- 0,11	- 0,12
	< 200 ha	3 914	5,1	- 0,07	- 0,27
alle Eigentumsarten	10 723			16,71	179,20
Minderertrag					
alle Eigentumsarten	10 723			1,30	13,97
Gesamtbelastung					
alle Eigentumsarten	10 723			18,01	193,17

<sup>1</sup> StBA, FS. 3, R. 2.1.1., 2005 und eigene Berechnungen; <sup>2</sup> Testbetriebsnetz Forst des BMELV und eigene Berechnungen

ist die Förderung der forstlichen Infrastruktur. In einzelnen Bundesländern werden Vorhaben zur Erhöhung der Wertschöpfung und Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder angeboten. Nur die dem Schwerpunkt 1 zugeordneten Maßnahmen haben als Hauptziel die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Forstwirtschaft.

Aus den Finanzansätzen<sup>1)</sup> der Maßnahmen des Schwerpunktes 1 und 2 nach den EPLR der einzelnen Bundesländer in der Förderperiode 2007 bis 2013 ergibt sich ein Verhältnis zwischen Schwerpunkt 1, Wettbewerbsfähigkeit, zu Schwerpunkt 2, Umwelt, von 27 % zu 73 %<sup>2)</sup>. Fasst man die GAK-Teilmaßnahmen des Jahres 2006 entsprechend ihrer Schwerpunktzugehörigkeit in der neuen Förderperiode zusammen, folgt daraus für die tatsächlich geflossenen Zahlungen ein Verhältnis von Wettbewerbsfähigkeit zu Umwelt von 29 % zu 71 %. Bei der Betrachtung der Förderung des Jahres 2006 werden sonstige Förderprogramme, wie beispielsweise die HAFÖ (Holzabsatzförderung) in Nordrhein-Westfalen, nicht mit einbezogen.

Der Schwerpunkt 2 hat somit zukünftig bei der forstlichen Förderung eine deutlich höhere Bedeutung, die jedoch in den dargestellten TBN-Ergebnissen für das Jahr 2006 nicht sichtbar wird. Dies ist darauf zurückzuführen, dass nach GAK für die förderfähigen Maßnahmen bis 2006 keine eindeutige Zuordnung zu ökonomischen bzw. ökologischen Förderzielen gegeben war und dass damit auch bei der Erfassung in den Buchführungen der Forstbetriebe keine einheitliche Zuordnung auf die Produktbereiche vorgenommen wurde. Nach der ELER-Verordnung sind jedoch ab 2007 die Mehrzahl dieser Fördermaßnahmen dem Bereich Ökologie zuzuordnen. Daraus ergibt sich für Forstbetriebe und insbesondere für die Teilnehmer am TBN die Notwendigkeit, das bisherige Vorgehen bei der Verteilung der betrieblichen Maßnahmen auf die Produktbereiche zu überprüfen und gegebenenfalls den neuen Zielvorgaben anzupassen. Dies sollte auch vor dem Hintergrund einer zukünftigen Evaluierung der forstlichen Förderung bedacht werden. Eine geänderte Zuordnung der Förderung wird auf jeden Fall Einfluss auf die Höhe der Belastungen aus der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes haben. Dass die Forstbetriebe einen Großteil der Förderung der Produktion von Holz und anderen Erzeugnissen zugebucht haben, lässt erwarten, dass dort auch der korrespondierende Aufwand verbucht wurde, von dem aber jeweils nur ein bestimmter Anteil durch die Förderung gedeckt wird. Der Rest aber erhöht, allein zuordnungsbedingt, die Belastungen.

#### Literaturhinweise:

- [1] BARTELHEIMER, P., BAIER, M. (1991): Belastungen der Forstbetriebe aus der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 399, Münster-Hiltrup. [2] Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union L277/1 vom 21.10.2005. [3] BIELLY, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2005): Berichterstatter über den Vorzug der GAK 2006, unveröffentlicht. [4] BIELLY, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013. [5] BIELLY, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume. [6] DAHL, S.; ELSASSER, P.; ENGLERT, H.; KUPPERS, J.-G.; THOROE, C. (1999): Belastungen der Forstbetriebe aus der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 478, Münster-Hiltrup. [7] Deutscher Bundestag (2003): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2003 bis 2006, Drucksache 15/1201. [8] DIETER, M.; ROSIN, A.; THOROE, C. (2004): Die forstwirtschaftliche Gesamtrechnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des ESVG 1995 für die Jahre 1991 bis 2002. Arbeitsbericht 2004/15 des Institutes für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, Hamburg. [9] KROTH, V.; FISCHER, H.; BARTELHEIMER, P. (1984): Belastungen der Forstwirtschaft aus der Schutz- und Erholungsfunktion. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 298, Münster-Hiltrup. [10] KUPPERS, J.-G.; DIETER, M. (2008): Belastungen der Forstbetriebe aus der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. Arbeitsbericht 2008/4 des Institutes für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Institutes Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, Hamburg.

<sup>1)</sup> <http://www.leaderplus.de/leaderplus/da/vnload.cfm?uuiid=000AEC8646E616B383116521CA08DB16> (Deutsche Vernetzungsstelle ländliche Räume, Seitenaufruf: 13.10.2008)

<sup>2)</sup> Die absoluten Werte der in den EPLR der Bundesländer angegebenen Finanzansätze, der GAK-Berichterstatter sowie die Fördermittelangaben des TBN sind nicht direkt vergleichbar, sodass im Folgenden nur relative Anteile verwendet werden, die Vergleiche zulassen.



Begrüßen Sie das Wahre, Echte und Gute zurück in Ihrem Leben: Mit hochwertigen Lebensmitteln, authentischer Handwerkskunst, einzigartigen Ferien- und Freizeitangeboten und noch vielem mehr. Direkt vom Land, direkt vom Bauernhof. Entdecken Sie die neue Warenwelt von Landeicht – Das Landkaufhaus. Ab sofort im Internet. An 365 Tagen und Nächten für Sie geöffnet.