

Monetäre Bewertung und Probleme der Honorierung von Waldleistungen

12. Arnsberger Waldforum des Landesbetriebes Forst und Holz NRW

Peter Elsasser
Thünen-Institut für Waldwirtschaft



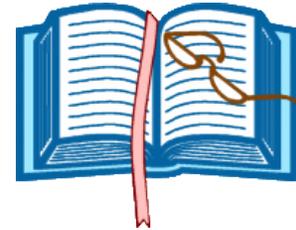


1. Was heißt „ökonomisch bewerten“
– und wie funktioniert das?
2. Werte von Ökosystemleistungen der Wälder
und ihre Verteilung in Deutschland
3. ... und warum rollt dann der Rubel nicht?
4. „Honorierung von Waldleistungen“
in der derzeitigen Diskussion (mal wieder)





**1. Was heißt „ökonomisch bewerten“
– und wie funktioniert das?**



2. Werte von Ökosystemleistungen der Wälder
und ihre Verteilung in Deutschland

3. ... und warum rollt dann der Rubel nicht?

4. „Honorierung von Waldleistungen“
in der derzeitigen Diskussion (mal wieder)

Was heißt „ökonomisch bewerten“ – und wie funktioniert das?

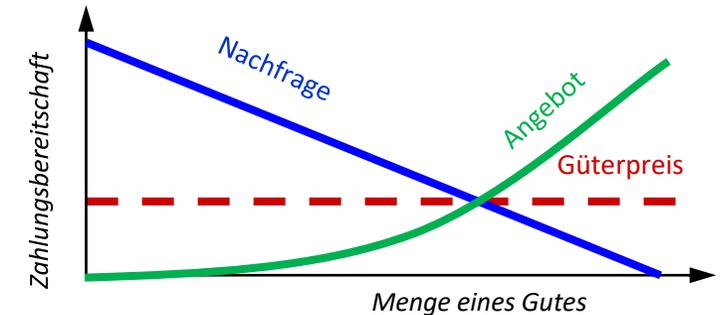


„**Ökonomisch bewerten**“ = Werte ermitteln
nicht: Werte „bestimmen“!

- ob Güter vermarktet oder nicht, ist dabei unerheblich

3 Methoden / Ansätze

1. Verhalten beobachten („auf“/„in der Nähe von“ Märkten)
 - z.B. Reisekosten zu Wäldern, Wohnungsmieten im Grünen
2. Konsumenten / Anbieter direkt befragen
 - sieht einfach aus, erfordert aber Theorie & Entwicklungsarbeit (*Don't Try This at Home!!*)
3. Wertbestimmungsgründe aus vergleichbaren Fällen analysieren und auf Anwendungsfall übertragen („Nutzentransfer“)





1. Was heißt „ökonomisch bewerten“
– und wie funktioniert das?
- 2. Werte von Ökosystemleistungen der Wälder
und ihre Verteilung in Deutschland**
3. ... und warum rollt dann der Rubel nicht?
4. „Honorierung von Waldleistungen“
in der derzeitigen Diskussion (mal wieder)



Werte von Ökosystemleistungen der Wälder und ihre Verteilung in Deutschland



Ergebnisse des „ReWale“-Projekts

(Regionalisierung von Waldleistungen)

- Auswertung vorhandener und neuer Bewertungsstudien in D
- Regionalisierung qua „Nutzentransfer“

Bewertete Leistungen

- Rohholzproduktion 
- C-Speicherung / Klimaschutz 
- Nah-Erholungsleistung 
- Integrativer Naturschutz & Landschaftsbild 
Segregativer Naturschutz (Schutzgebiete) 

Werte von Ökosystemleistungen der Wälder und ihre Verteilung in Deutschland



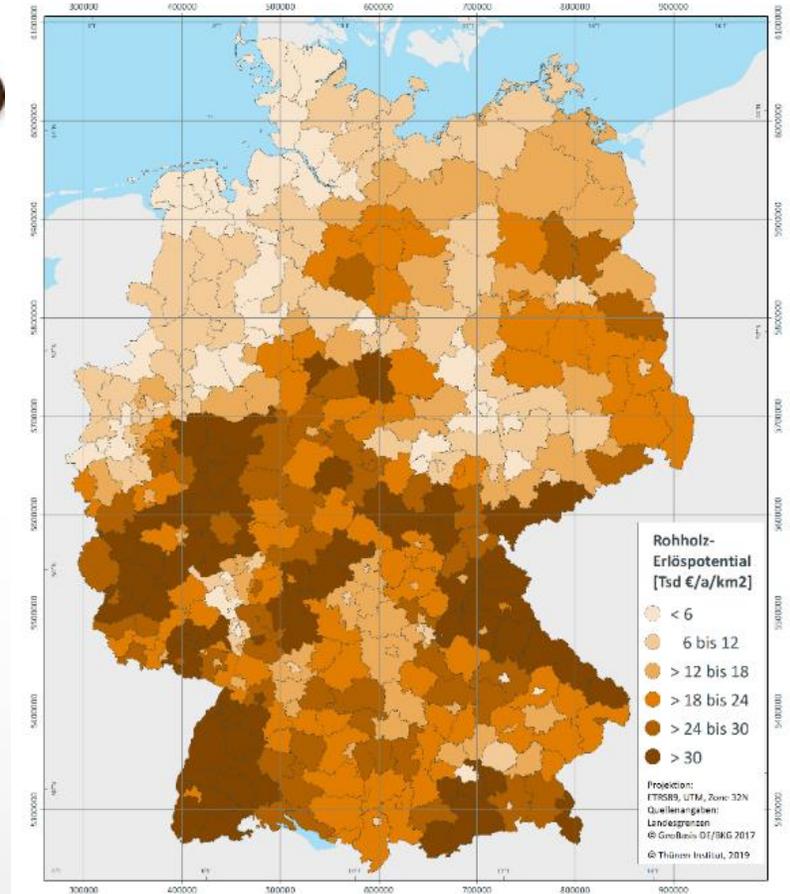
Rohholzproduktion im Status Quo

Brutto-Erlöspotential in den LKR

- von **~ 0 Mio. €/a**
- bis **~ 85 Mio. €/a**
- **Summe 3,8 Mrd. €/a**
(\approx "Produktionswert biol. Produktion" der FGR)

Regionale Schwerpunkte

- folgen der Waldverteilung
- und auch der Baumartenverteilung



Werte von Ökosystemleistungen der Wälder und ihre Verteilung in Deutschland



Klimaschutz / C-Sequestrierung

im Status Quo

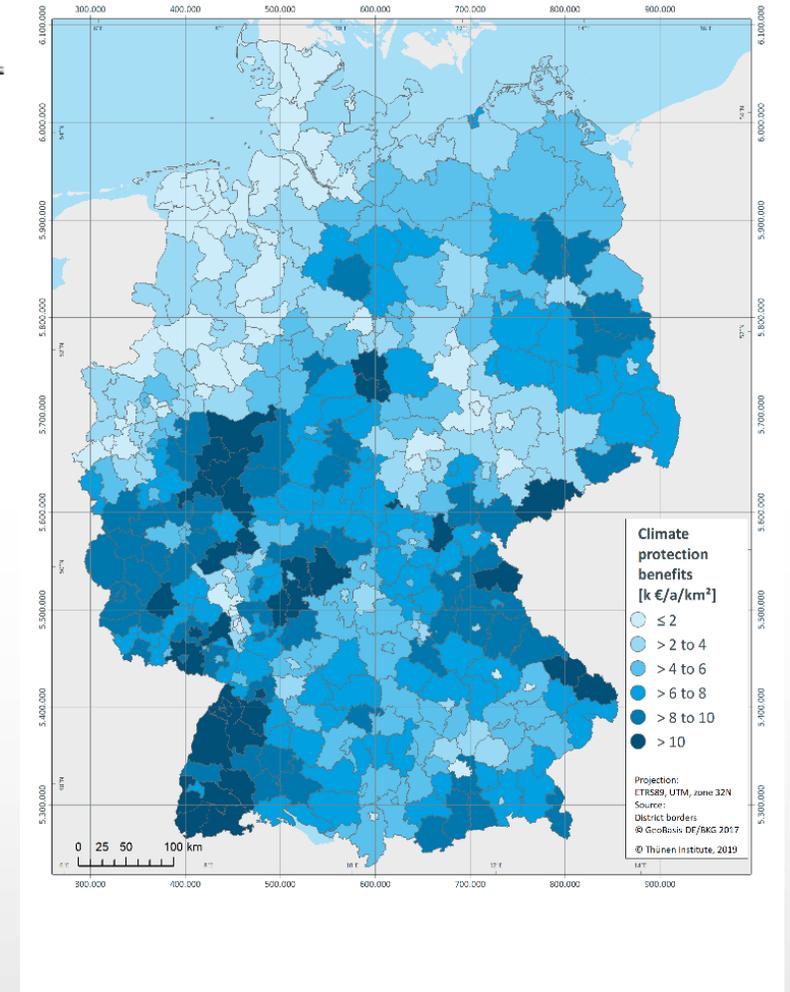
Wert der Klimaschutzleistung (pro LKR)

- von ~ 0 Mio. €/a
- bis ~ 28 Mio. €/a
- **Summe: 2,1 Mrd. €/a**

(inkl. oberirdische Baumbiomasse, HWP, Substitution; bewertet zu ETS-Preisen₂₀₁₉
-- variiert je nach berücksichtigten Speicherkompartimenten und ETS-Preis)

Regionale Schwerpunkte

- Sehr ähnliches Verteilungsmuster wie Holz
 - Gleiche Basisdaten (Zuwachs)
 - Unterschiede:
 - „Preise“ für CO₂ unabhängig von Baumart
 - Speichermenge/-dauer abhängig von Holzverwendung



Werte von Ökosystemleistungen der Wälder und ihre Verteilung in Deutschland



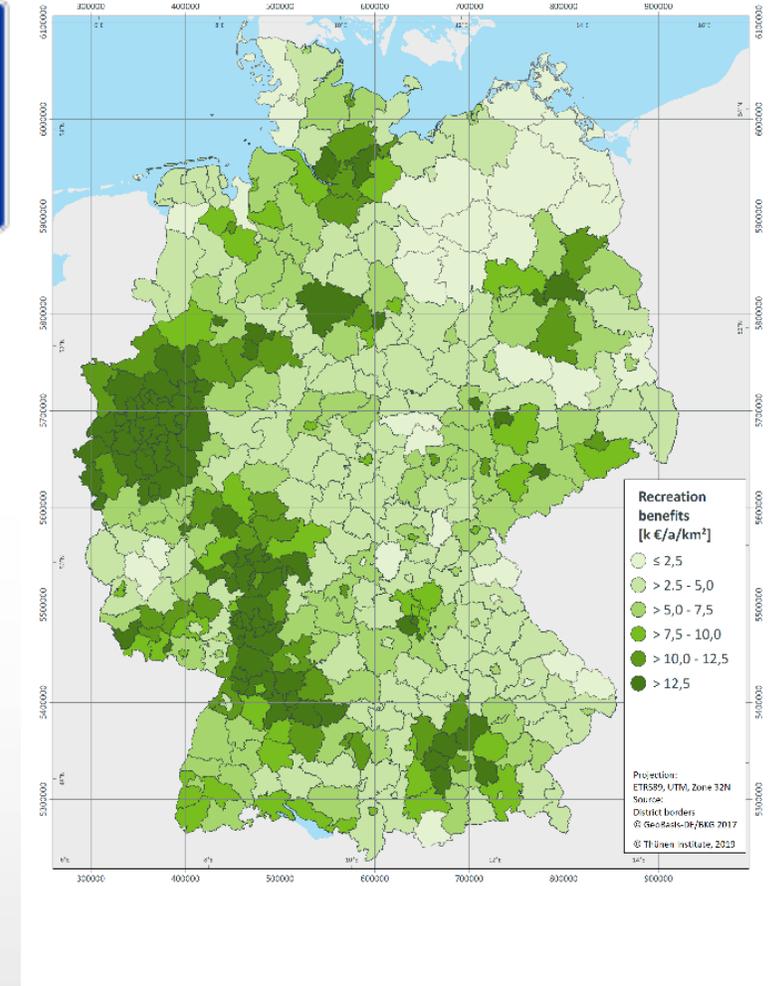
Erholungsleistung im Status Quo (Waldbetretensrecht in Wohnumgebung)

Hochgerechnete Zahlungsbereitschaft im Kreis

- von **< 1 Mio. €/a**
- bis **> 40 Mio. €/a**
- **Summe 2,4 Mrd. €/a**

Regionale Schwerpunkte

- Folgen Bevölkerungsverteilung
⇒ nicht allein in Zentren – auch im Umkreis



Werte von Ökosystemleistungen der Wälder und ihre Verteilung in Deutschland



Integrativer Naturschutz: Ursprüngliche Artenvielfalt (Simulationsbeispiel)

Simuliert:

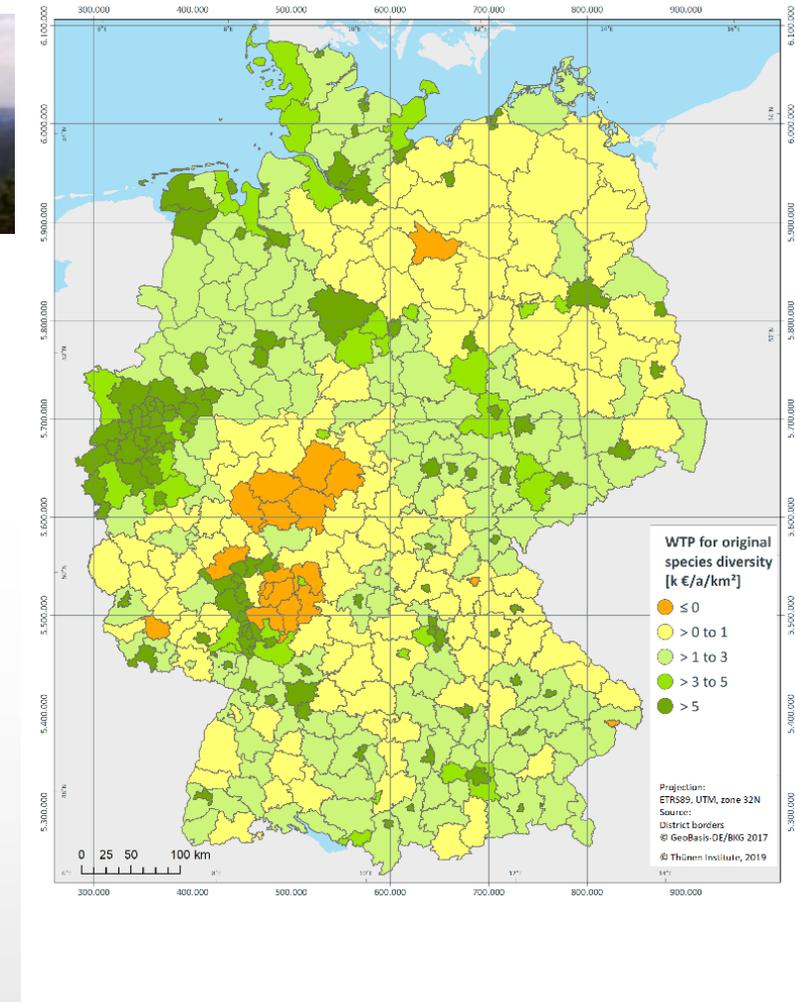
- BfN-Index „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“ =100% (heute: 85-90%)

Hochgerechnete ZB im Kreis

- von < 0 Mio. €/a
- bis > 52 Mio. €/a
- **Summe 0,9 - 1,2 Mrd. €/a**

Verteilungsmuster

- **Hohe ZB**, wo Diversität heute gering (& wenig Wald)
- **Negative ZB**, wo Diversität bereits heute >100%



Werte von Ökosystemleistungen der Wälder und ihre Verteilung in Deutschland



Zusammenfassend:

1. Wälder produzieren (im Status Quo) deutlich mehr Werte als nur Holz (Größenordnung jeweils mehrere Mrd. €/a);
2. weiteres Steigerungspotential ist vorhanden ...
3. ... und wird auch eingefordert:
 - *novelliertes Klimaschutzgesetz*: zusätzlicher Beitrag zur Klimaentlastung
 - *Biodiversitätsstrategien*: Flächenstilllegungen, Totholz, Laubbaumanteile...
 - *Bundesplattform WaSEG*: zusätzliche Erholungsleistungen
 - etc. ...



1. Was heißt „ökonomisch bewerten“
– und wie funktioniert das?
2. Werte von Ökosystemleistungen der Wälder
und ihre Verteilung in Deutschland
- 3. ... und warum rollt dann der Rubel nicht?**
4. „Honorierung von Waldleistungen“
in der derzeitigen Diskussion (mal wieder)



... und warum rollt dann der Rubel nicht?



Antwort 1: Der Wert eines Gutes sagt noch nichts darüber aus, wem es gehört

- **Fall 1:** Eigentumsrechte (weitgehend) bei Waldbesitzern → z.B. *Rohholz*
- **Fall 2:** Recht bei Waldbesuchern (§ 14 BWaldG: freies Betreten) → z.B. *Erholung* (weitere Rechte allerdings nicht! – z.B. organisierte Veranstaltungen etc.)
- **Fall 3:** Eigentumsrechte (überwiegend) unklar / umstritten → *Natur-, Klimaschutz*

Antwort 2: Die Waldbesitzer bieten Leistungen von sich aus gratis an

- **Fall 1:** Produktion wirft keine zusätzlichen Kosten auf: Kuppelproduktion (→ z.B. *Wegenutzung durch Wanderer*)
- **Fall 2:** Kosten existieren, werden aber quersubventioniert (→ z.B. „*Gemeinwohlverpflichtung*“ öffentlicher Forstbetriebe, Finanzierung durch öff. Haushalt)
- **Fall 3:** Anbieter bezweckt Konkurs (→ *Wirtschafts-Harakiri*)

... und warum rollt dann der Rubel nicht?



Antwort 3: Gegenfrage: Wer könnte/sollte für Ökosystemleistungen zahlen?

➤ **Option 1: Die Anbieter** (= Forstbetriebe)

- nicht im Anbieterinteresse
- aber manchmal unvermeidlich (gesetzl. Bestimmungen; Kuppelproduktion – s.o.)

➤ **Option 2: Die Nachfrager** (= Nutzer)

- eigentlich naheliegend, oder? Klappt bei Holz ja auch ...
- Voraussetzung: Ausschlussprinzip durchsetzen („nur wer zahlt, kriegt Leistung“)
- schwierig organisierbar bei diffuser Nachfrage – und wenn der Nachbar quersubventioniert

➤ **Option 3: Die Allgemeinheit** (= alle)

- kann für bestimmte ÖSL zweckmäßig sein, um Organisationskosten zu vermindern
- kann aber auch Ausbeutung der Gesellschaft für Partikularinteressen bedeuten
- kann für Forstbetriebe die Abhängigkeit von staatlichen Budgets erhöhen



1. Was heißt „ökonomisch bewerten“
– und wie funktioniert das?
2. Werte von Ökosystemleistungen der Wälder
und ihre Verteilung in Deutschland
3. ... und warum rollt dann der Rubel nicht?
4. **„Honorierung von Waldleistungen“
in der derzeitigen Diskussion** (mal wieder)



„Honorierung von Waldleistungen“ in der derzeitigen Diskussion



Abgeltungsforderungen existieren seit ~50 Jahren – aber weitgehend erfolglos

Probleme:

- Begründung schwach („multifunktionale Leistungen“ werden ohnehin erbracht)
- Uneinigkeit der Forstpartie
 - Unterschiedliche Interessenlagen (& Finanzierungsmodelle)
(Staatswald/Kommunale/kleine & große Private)
 - ≠ Abhängigkeit von staatlichen Zahlungen (LaWi als abschreckendes Beispiel)
 - ≠ Gefährdung der Subventionen für Holzproduktion (GAK)
 - ≠ Gefährdung des „Primats der Holzproduktion“
- Finanzierungsquelle??

„Honorierung von Waldleistungen“ in der derzeitigen Diskussion



Aktuelle Impulse (v.a. aus der Klimapolitik)

- Dürreschäden im Wald (seit 2018)
 - Klimawandel gefährdet Wälder (& bisher „kostenlose“ ÖSL)
 - Finanzierungsbasis der Forstwirtschaft mglw. nicht mehr gesichert
- „Gesetz über nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen“ (BEHG, 2019)
 - Einführung eines Zertifikatehandels (für Sektoren außerhalb EU-ETS)
 - staatliche Einnahmen aus BEHG als mögliche Finanzierungsquelle
 - konkrete Preisvorstellung (für Klimaschutzleistung)
- Bundestagsbeschluss (22.4.2021)
 - BT fordert Bundesregierung auf, ein System zur ÖSL-Honorierung zu entwickeln
 - zu berücksichtigen: Vielfalt der ÖSL; Leistungsorientierung & Additionalität; ausreichende Produktionsanreize; langfristig kalkulierbar; kontrollierbar

„Honorierung von Waldleistungen“: Spezifische Probleme



- *Wie werden Klimaschutzleistung und Systemgrenzen definiert?*
 - Speicherung (=Vorratserhalt/Walderhalt)? Sequestrierung (=Zuwachs)? Beides?
 - Nur Waldspeicher – oder auch Holzprodukte & Substitution berücksichtigen?

→ *sehr unterschiedlich kompatibel zur Holzproduktion*
- *Sollen andere ÖSL integriert werden – v.a. Naturschutz?*
 - Ergänzend oder konkurrierend?
 - als Restriktion (→ *ertragsmindernd*) oder als zusätzlicher Leistungsanreiz (→ *-steigernd*)?
- *Werden Dauerhaftigkeit & Bestandsrisiken berücksichtigt?*
 - CO₂-Abbau durch Holzernte / Verrotten im Bestand / Abbau von HWP (absehbar)
 - Entmischung von Aufforstungen / Waldumbauten z.B. durch Wildverbiss
 - Untergangsrisiken durch Katastrophen (Sturm, Trockenis, Borkenkäfer)

→ *Wer zahlt für diese Risiken – der Betrieb oder der Staat?*

„Honorierung von Waldleistungen“: Spezifische Probleme *cont.*



- *Maßnahmen- oder Leistungshonorierung?*
 - Bewirtschaftungsmaßnahmen (input) → *die u.U. erfolglos sind?*
 - Leistungen (output) → *die u.U. bereits vor Jahrzehnten produziert worden sind?*
- *Was ist das Referenz-Leistungsniveau?*
 - Honorierung nur zusätzlich erbrachter Leistungen – oder der Gesamtleistung?
→ *Vermeidung von „Mitnahmeeffekten“ möglich – bzw. überhaupt gewünscht?*
- *Soll eine Erfolgskontrolle stattfinden?*
 - Wenn ja, anhand welcher Kriterien? Wie präzise? Mit welchen Verfahren?
→ *wie teuer wird das – und für wen?*
- *... und viele weitere Detailfragen*

„Honorierung von Waldleistungen“

Ministeriale Beschlüsse 2021



1) Agrarministerkonferenz [11.6./ 1.10.21]

- Bitte an Bund, bis Ende 2021 konkretes Honorierungsmodell vorzulegen
 - aus Mitteln des Bundes (CO₂-Abgaben)
 - als langfristiger Ansatz
 - mit konkreten Anforderungen an zusätzliche Klima- und Biodiv.-Leistungen
 - zur finanziellen Unterstützung der Waldbesitzer (angesichts Klimaschäden)

2) Honorierungsmodell BMEL

- Hauptziele Klimaschutz & Erhalt/Entwicklung klimaangepasster Wälder
- 2-stufiges Kombimodell:
 - Sockel: Zahlung für zusätzlichen Aufwand für klimaangepasste Bewirtschaftung
 - Aufschlag: Zahlung für CO₂-Bindung (incl. HWP), orientiert an Leistung und Aufwand
- Entwurf Bundeshaushalt 2022 als Einstieg (200 Mio.€ aus EKF)
- Start Honorierung Anfang 2022 (vorbehaltlich Haushaltsbeschluss durch neue Regierung)



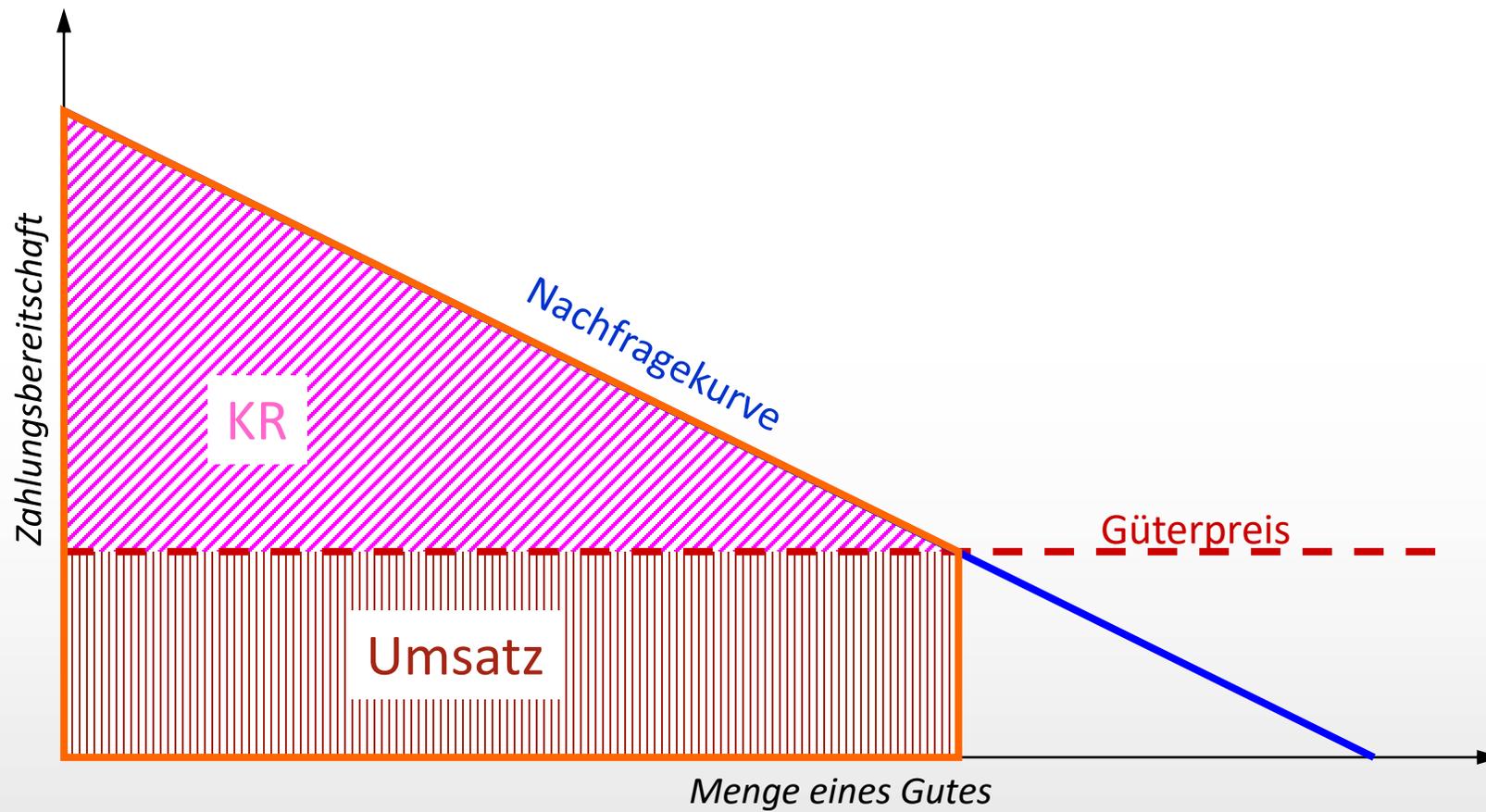


- Es gibt Aussichten, *dass* eine Honorierung von ÖSL etabliert wird
 - *Wie* diese im Detail gestaltet wird, ist noch nicht abschließend geklärt (Leistungsentgelt? Gießkanne?)
 - Ebenfalls offen: Umfang und Dauerhaftigkeit der Honorierung

- Voraussetzung: Einigkeit der Forstpartie
 - andernfalls sind politische Durchsetzungschancen gering

- Eigene Vermarktungsinitiativen sollten darüber nicht vernachlässigt werden!

Vielen Dank für Ihr Interesse!



Derzeitige Förderung von ÖSL der Forstwirtschaft



- laut Grundgesetz [Art. 74 (1) Nr. 17]:
Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ⇒ Bund *darf* fördern
- **gesetzliche Basis: „GAK“**
(= Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes")
 - gemeinsam durch Bund & Länder (& EU); zentrales Förderinstrument (fördert i.d.R. nur Kommunal-, Privatwald)
 - *gesetzliches Ziel*: Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen
 - *Funktionsweise*: anteilige Kostenerstattung (keine Leistungsanreize)
- **Probleme**
 - strukturell nicht auf Förderung öffentlicher Güter ausgerichtet
Kostenerstattung nur bei Eigeninteresse attraktiv → bei vermarkteten Gütern
 - schwindende Akzeptanz bei Waldbesitzern und Bundesländern
Angebot & Abruf der Fördermöglichkeiten zunehmend selektiv
 - alternative Förderinstrumente fehlen derzeit



Hürden für Vermarktungsinitiativen

1. **Technisch:** typische Eigenschaften öffentlicher Güter

- Zahlungsunwillige können kaum ausgeschlossen werden (z.B. Betretensrecht: Flächenausdehnung von Wäldern - Kontrollproblem!)
- Wenig Konsumrivalität ⇒ wenige Bereitstellungsanreize (Waldleistungen oft als Kuppelprodukte der Holzproduktion; gezielte Produktion von Umweltleistungen oft nicht lukrativ)

2. **Politisch**

- Verteilung der Eigentumsrechte an Waldleistungen (nicht: an Wald)
- Durchsetzungswille der Forstpartie zur Sicherung ihrer Eigentumsrechte?
- Unterschiedliche Interessen öffentlicher – privater Waldbesitz (Gratisangebote öffentlicher Waldbesitzer untergraben Marktchancen)
- Leitbild „Multifunktionalität“ (sachlich begründbar – aber politisch zweischneidig)

„Honorierung von Waldleistungen“ in der derzeitigen Diskussion



Honorierungskonzept 2020 (Eckpunkte Thünen-Arbeitsbericht)

- 2-stufige Honorierung (erfolgsorientiert):
 - Stufe 1: Klima & Biodiversität zentral fördern
 - überregionale öff. Güter; Bundesaufgabe durch Beitritt zu internationalen Verträgen
 - konkrete Bewertungs- und Bemessungsvorschläge - proportional zum Leistungsumfang
 - Stufe 2: spezifische Anreize für lokal nachgefragte zusätzliche ÖSL
 - individuell ausgehandelte Verträge + finanzielle Beteiligung der Nutzer
 - ggf. ergänzende Förderung unter Beteiligung Länder/Kommunen, Verbände/Einzelpersonen

ausführlicher (42 S.): Elsasser/Köthke/Dieter (2020): Ein Konzept zur Honorierung der Ökosystemleistungen der Wälder

https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_152.pdf