

Förderung im Forstsektor – Wem hilft's?

Peter Elsasser
Thünen-Institut für Waldwirtschaft



Freiburg, 25.1.2024
43. Winterkolloquium Forst und Holz

Übersicht



1. Grundsätzliche Überlegungen



2. Monetärer Nutzen forstlicher ÖSL



3. Wem nützt die derzeitige Förderung?



4. Fazit



Übersicht



1. Grundsätzliche Überlegungen

- Förderung als gesetzlicher Auftrag (BWaldG) §
- Externe Effekte als theoretische Basis 
- Geld ist nicht alles: Förderung hat viele Facetten 
- Wem *könnte* Förderung nützen - und wie lässt sich dieser Nutzen erfassen? 

2. Monetärer Nutzen forstlicher ÖSL

3. Wem nützt die derzeitige Förderung?

4. Fazit

Förderung als gesetzlicher Auftrag



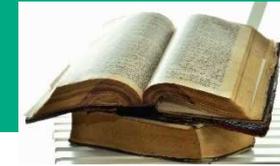
BWaldG, § 1 (Gesetzeszweck)

- (1) Wald erhalten (ggf. mehren), ordnungsgemäße Bewirtschaftung sichern
- (2) Forstwirtschaft fördern**
- (3) Interessenausgleich Allgemeinheit – Waldbesitzer

BWaldG, § 41 (Förderung)

- (1) *Begründung:* „Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion“ (moderner: „ÖSL“)
- (2) *Ziel:* Wirtschaftlichkeit v. Investitionen z. Erhalt & nachhaltigen Bewirtschaftung sichern
Mittel: v.a. Wirtschafts-, Verkehrs-, Sozial- und Steuerpolitik
- (4) *Gesetzesgrundlage für finanzielle Bundesbeteiligung:*
GAKG (Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes")

Theoretische Basis: Marktversagen durch Externalitäten



(Ext. = Auswirkungen auf Andere, die nicht (durch Markt) rückgekoppelt werden)

➤ *Ursachen des Marktversagens*

- Kollektivguteigenschaften vieler Wald-ÖSL (als unbezahlte positive Externalität)
⇒ kein Produktionsanreiz, da kein Konsumausschluss möglich
- v.a. bei Rohholz: Dauer der forstlichen Produktion (als temporale Externalität)
⇒ kein (Wieder-) Aufforstungsanreiz (da Investitionsertrag i.d.R. nicht mehr erlebbar)

➤ *2 „klassische“ Lösungsansätze zu Korrektur*

- staatliche Finanzierung („PIGOU-Subvention“)
- Verbesserung des Ordnungsrahmens/Klärung von Verfügungsrechten (COASE-Theorem)
- ggf. verbunden mit Senkung von Transaktionskosten

Geld ist nicht alles: Förderung hat viele Facetten



- **Subventionen** (PIGOU-Ansatz) → **Agrarbereich₂₀₂₂: Bund ~2 Mrd. €** (+ Länder 2,4 Mrd. €)
 - Finanzhilfen → 50 % (davon GAK: Bund ~620 Mio. €, + Länder ~400 Mio. €)
 - Steuervergünstigungen → 50 % (dav. KfzSt-Befreiung: 485 Mio. €; Agrardiesel: 440 Mio. €)

➤ **Weiteres** (u.a. COASE-Ansatz) – *Beispiele:*

- Ordnungsrecht
 - Schaffung von Vermarktungsmöglichkeiten (z.B. *Basis für Ökokonten durch BauGB, § 200a*)
 - Abbau von Restriktionen (z.B. *Genehmigungsvorbehalt für Aufforstungen nach UVPG*)
- Verbesserung der Forstorganisation (z.B. *Fw. Zusammenschlüsse, BWaldG Kap.3*)
- staatliche Beratung & Betreuung, staatliche Leistungserstellung
- Forschung & Informationsmaßnahmen
- ...

Forstförderung laut Subventionsbericht 2023



➤ Finanzhilfen

- Senkung der Beiträge zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung (94)
- **GAK** (97)
- Waldklimafonds (F&E, Modellvorhaben – voraussichtlich demnächst eingestellt) (100)
- Waldprämie 100-120 €/ha zertifizierte Waldfläche (Corona-Konjunktur- und Zukunftspaket) (101)
- **Klimaangepasstes Waldmanagement** (102)

➤ Steuervergünstigungen

- versch. Sonderregeln des EStG (Nr. 1, 4, 5, 6)
- ForstSchAusglG (7),
- KStG-Sonderregeln für Kooperativen (9, 10)
- GewStG (12)
- UStG (14)
- KraftStG, Steuerbefreiung für Lw/fw Sonderfahrzeuge (18), EnergieStG, Agrardiesel (20)

Wem *könnte* Förderung nützen – und wie lässt sich dieser Nutzen erfassen?



Potentielle Nutznießer

1. Forstbetriebe (→ *Empfänger der Förderung*)
2. die Allgemeinheit (→ *Empfänger der ÖSL als Gegenleistung*)
3. *aber auch*: Mittler
 - Politiker & Verwaltung (→ *Reputation, Bedienung der Klientel*)
 - Berater & Zertifizierungsorganisationen (→ *Honorare*)

Wie lässt sich „Nutzen“ erfassen?

Problem: nicht kardinal messbar; nicht interpersonell vergleichbar (ordinale Nutzentheorie)

⇒ Nutzenindikatoren:

- individueller Nutzen: beobachtbares (Wahl-)verhalten(⇒ *Akzeptanz*); geäußerte Präferenzen
- gesellschaftlicher Nutzen: Aggregation individueller Präferenzen
 - Basis KALDOR-HICKS-Kriterium: „Gewinner können Verlierer kompensieren“

Grundsätzliche Überlegungen: Zwischenfazit



- ***Begründung und Zweck der forstlichen Förderung***
 - Bereitstellung von Ökosystemleistungen (einschließlich Holz)
 - sowohl im Gesetzesauftrag
 - als auch in der (allokationstheoretischen) Begründung

- ***neben Subventionen spielt der Ordnungsrahmen eine wichtige Rolle***
(förderlich oder hinderlich)

- ***Von effizienter Förderung können Betriebe und Allgemeinheit profitieren***
(und auch Weitere)

- ***Nutzen von ÖSL (und deren Förderung) ist über Indikatoren ermittelbar***
 - beobachtetes Verhalten, geäußerte Präferenzen

Übersicht



1. Grundsätzliche Überlegungen

2. Monetärer Nutzen forstlicher Ökosystemleistungen und seine regionale Verteilung in Deutschland



Bewertungsbeispiele

- Erholungsleistung (im Wohnumfeld) 
- (Wiederherstellung der) Artenvielfalt 
- C-Speicherung / Klimaschutz 

3. Wem nützt die derzeitige Förderung?

4. Fazit

Monetärer Nutzen forstlicher Ökosystemleistungen und seine regionale Verteilung in Deutschland



Erholungsleistung

Nutzenindikator:

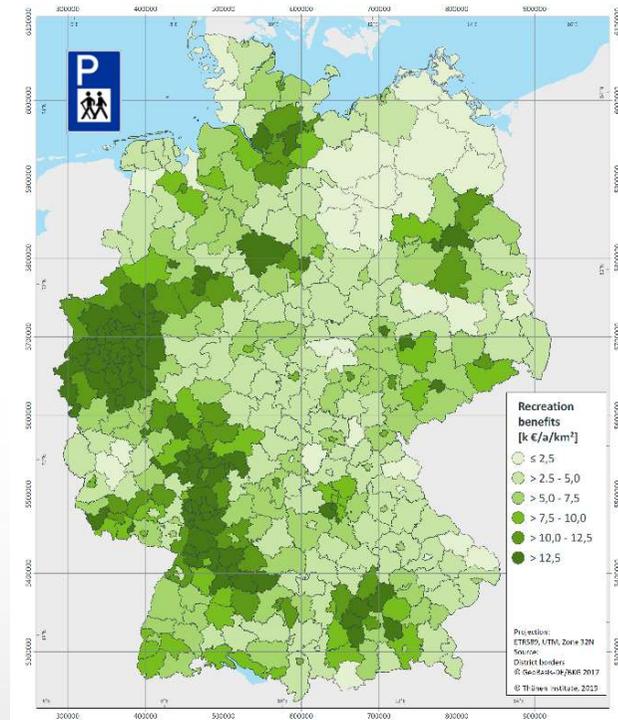
Zahlungsbereitschaft für Waldbetretensrecht in der Wohnumgebung

Bewertungsergebnis (pro LKR)

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

Regionale Schwerpunkte

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



Monetärer Nutzen forstlicher Ökosystemleistungen und seine regionale Verteilung in Deutschland



Artenvielfalt

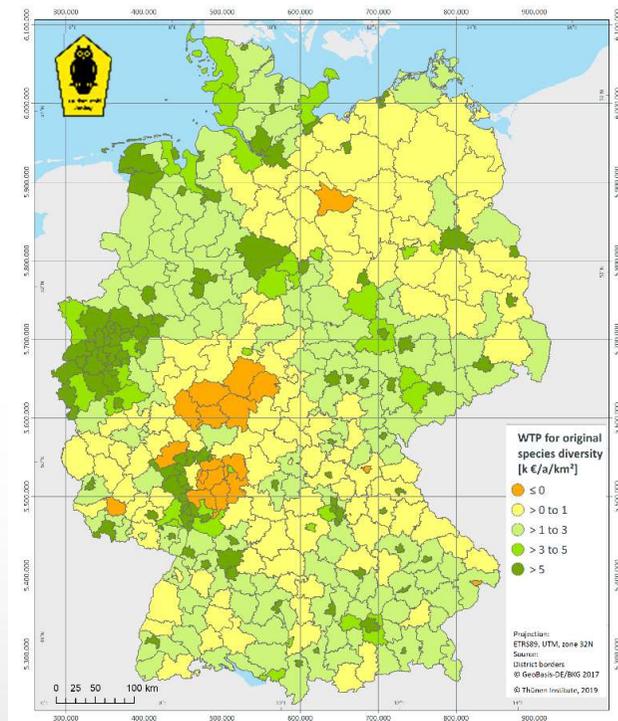
Nutzenindikator: Zahlungsbereitschaft für Wiederherstellung ursprünglicher Artenvielfalt im Wald (über BfN-Index „Artenvielfalt & Landschaftsqualität“)

Bewertungsergebnis (pro LKR)

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

Regionale Schwerpunkte

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



Monetärer Nutzen forstlicher Ökosystemleistungen und seine regionale Verteilung in Deutschland



Klimaschutz / C-Sequestrierung

Nutzenindikator: Vermiedene (globale) Schäden

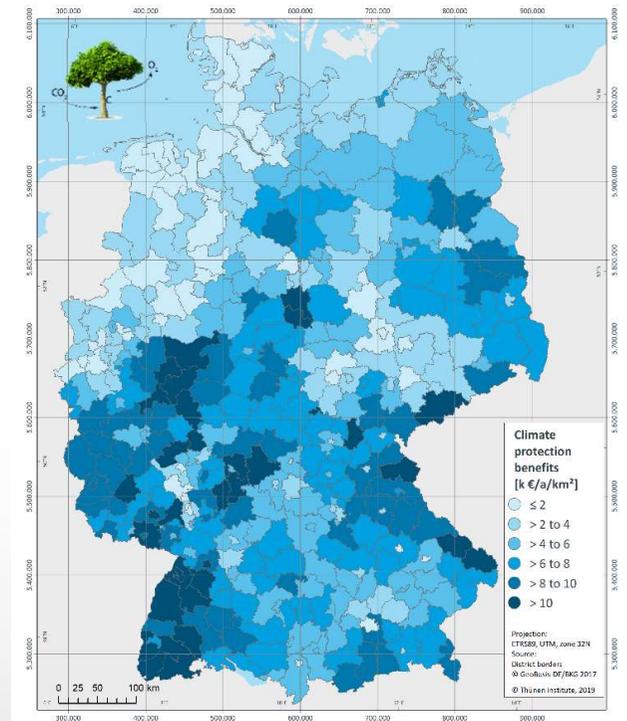
- Werte \approx „wahrscheinlichste“ globale Schadenskosten (ToL 2018)
- Mengen = Zuwachs (oberirdische Baumbiomasse, HWP, Substitution)

Bewertungsergebnis (pro LKR)

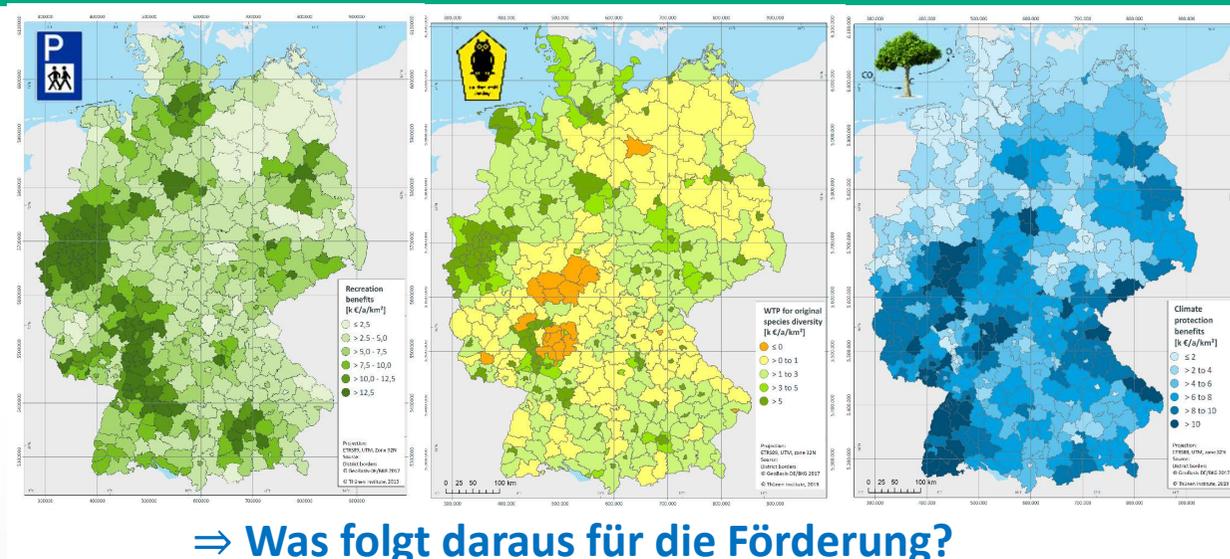
- von ~ 0 Mio. €/a
- bis ~ 28 Mio. €/a
- (Summe: 2,1 Mrd. €/a)

Regionale Schwerpunkte

- folgen der Waldverteilung
- und auch der Baumartenverteilung



Monetärer Nutzen forstlicher Ökosystemleistungen und seine regionale Verteilung in Deutschland: Zwischenfazit



- Pauschale Förderung aller ÖSL ineffizient ⇒ Differenzierung nach jeweiliger Leistung nötig
- Konstante Fördersätze pro ha ineffizient ⇒ Differenzierung nach Region nötig
- kostenproportionale Fördersätze sind erst recht ineffizient ⇒ Orientierung an **Leistungsoutput** (da teuer produzierende Betriebe mehr Geld bekommen) anstelle von **Input** nötig

Übersicht



1. Grundsätzliche Überlegungen
2. Monetärer Nutzen forstlicher ÖSL

3. Wem nützt die derzeitige Förderung?

Konstruktionsmerkmale  und Fördererfolge 

- Beispiele:

- a) GAK
- b) Förderprogramm „Klimaangepasstes Waldmanagement“

4. Fazit

Wem nützt die derzeitige Förderung?

a) GAK: Konstruktionsmerkmale



➤ *Ziele* (nach GAK-Gesetz & GAK-Rahmenplan)

Förderung forstlicher Erzeugung, Verbesserung d. Wettbewerbsfähigkeit & Marktstruktur

⇒ Holzproduktion im Zentrum

⇒ Umweltleistungen nur ansatzweise („Vertragsnaturschutz“)

- de facto oft eher zur Kompensation rechtlicher Auflagen genutzt (Natura2000)
- Nutzen von ÖSL (und dessen regionale Verteilung) außer Betrachtung

➤ *Funktionsweise*: Maßnahmenförderung (input)

- i.d.R. Anteilsfinanzierung nachgewiesener Ausgaben (meist 80 %)

⇒ kein Gewinnanreiz (attraktiv nur bei Eigeninteresse)

- Sonderfall Vertragsnaturschutz: Finanzierung von Einkommensverlusten

⇒ Prämierung nicht nach Wert des Naturschutzes, sondern der entgangenen (Holz-)Produktion

⇒ Förderung von Dysergien statt Synergien

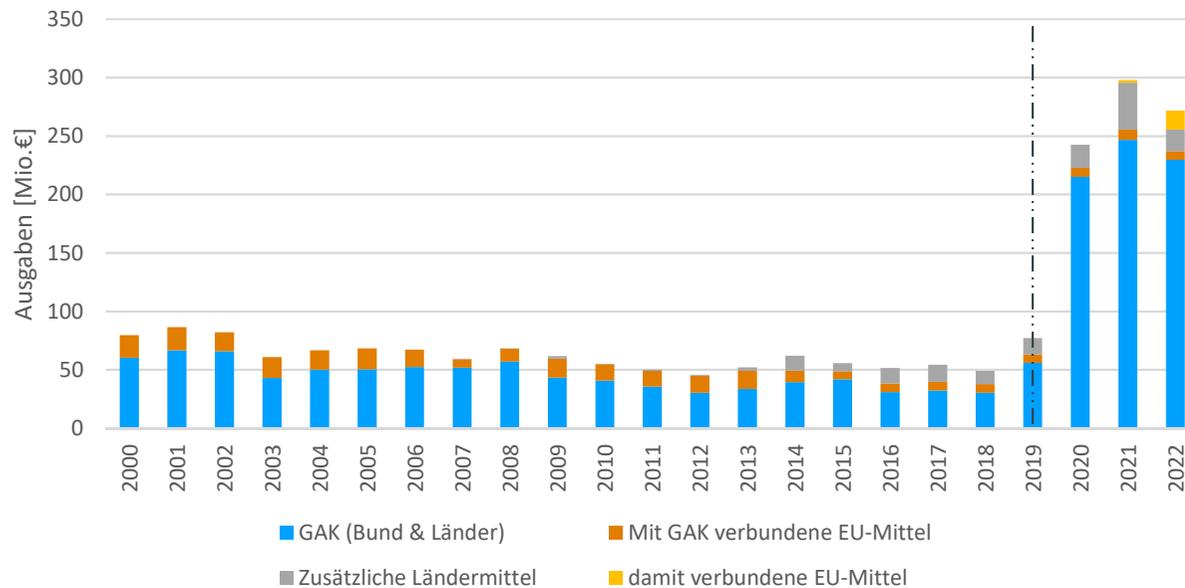
(Unterfinanzierung, wenn Wert der Naturschutzleistungen höher; Verschwendung, wenn niedriger)

Wem nützt die derzeitige Förderung?

a) GAK: Zeitliche Entwicklung



Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen
(Gesamtausgaben 2000-2022)



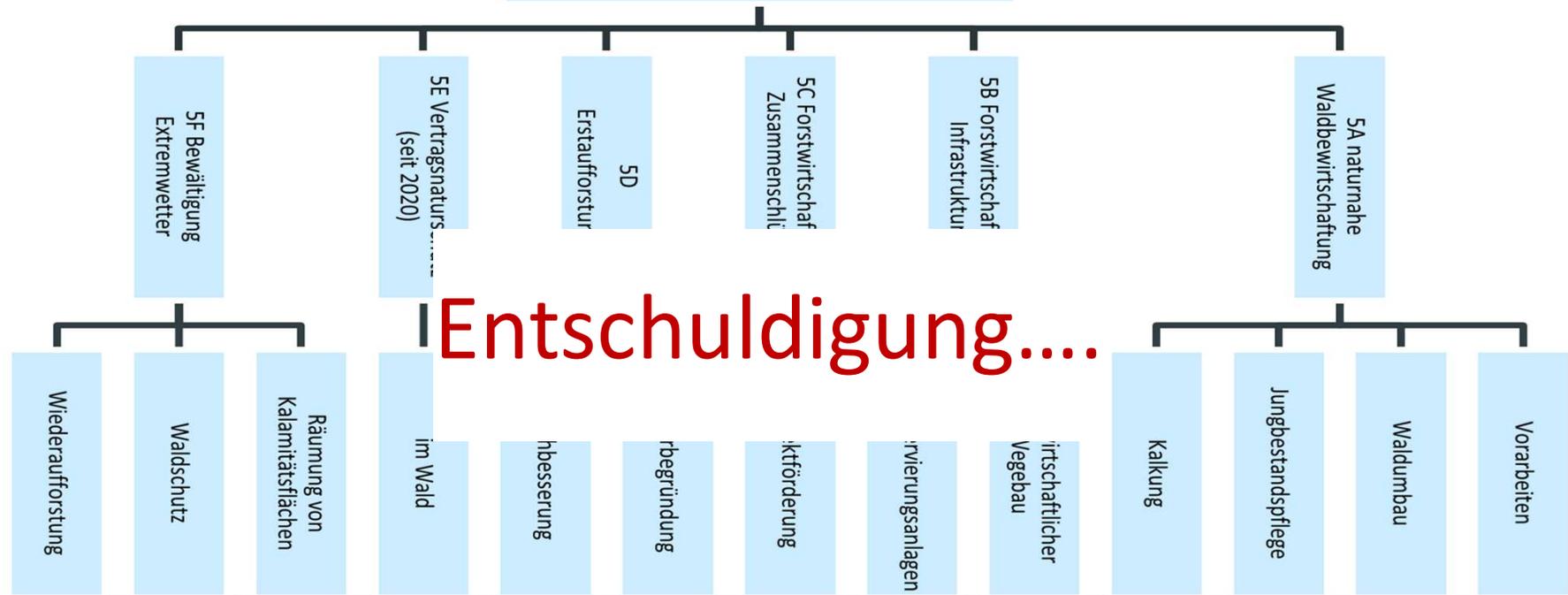
- bis 2018 tendenziell sinkende Förderausgaben der GAK
- starker Anstieg seit 2019, ausgelöst durch Trockenis- und Folgeschäden seit 2018 (v.a. neuer Förderbereich 5F = Extremwetterereignisse)
- (zusätzlich „Bundeswaldprämie“ i.H.v. max. 120 €/ha 2020-2023)

Wem nützt die derzeitige Förderung?

a) GAK: Struktur des Förderbereichs „Forsten“

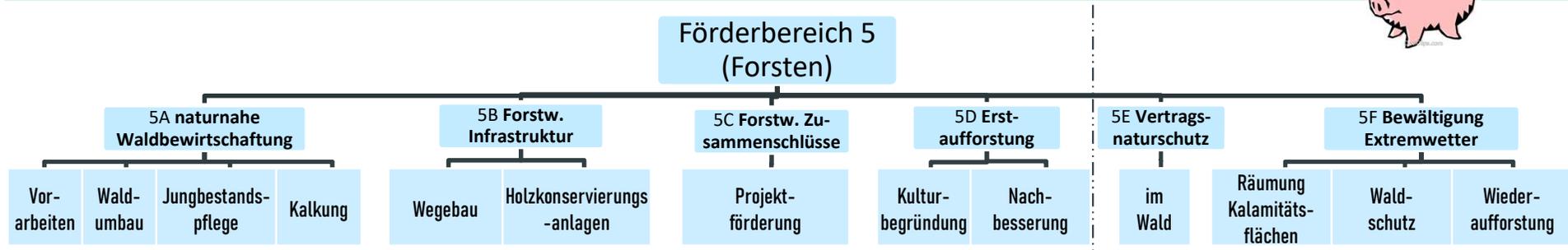


Förderbereich 5 (Forsten)

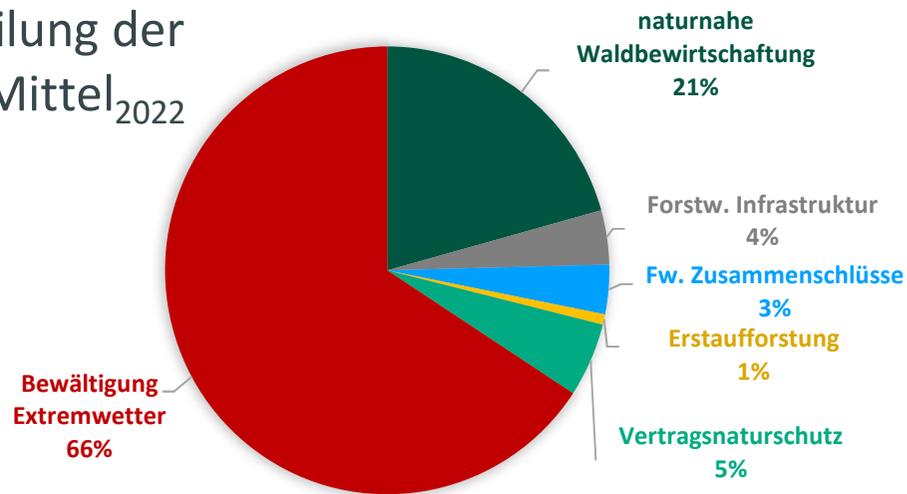


Wem nützt die derzeitige Förderung?

a) GAK: Verteilung der forstlichen Fördermittel

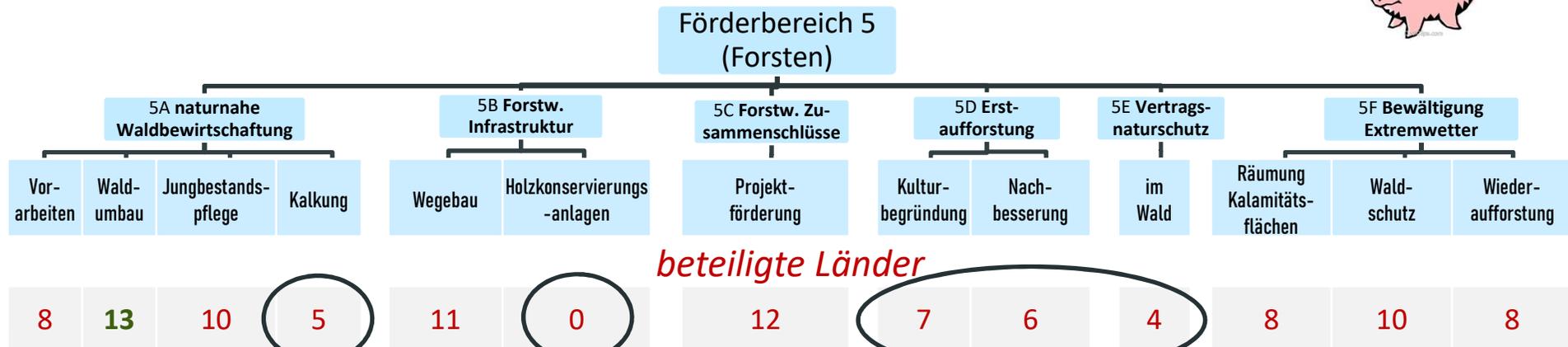


Verteilung der GAK-Mittel₂₀₂₂



Wem nützt die derzeitige Förderung?

a) GAK: Fördererfolg im Förderbereich „Forsten“



- etliche Fördermöglichkeiten von >½ der Länder gar nicht angeboten
- nur 1 Förderlinie von sämtlichen Flächenländern genutzt

Wem nützt die derzeitige Förderung?

a) GAK: Fördererfolg im Förderbereich „Forsten“



Förderbereich 5 (Forsten)												
5A naturnahe Waldbewirtschaftung				5B Forstw. Infrastruktur		5C Forstw. Zusammenschlüsse	5D Erst-aufforstung		5E Vertrags-naturschutz	5F Bewältigung Extremwetter		
Vorarbeiten	Waldumbau	Jungbestands-pflege	Kalkung	Wegebau	Holzkonservierungs-anlagen	Projekt-förderung	Kultur-begründung	Nach-besserung	im Wald	Räumung Kalamitäts-flächen	Wald-schutz	Wieder-aufforstung
<i>beteiligte Länder</i>												
8	13	10	5	11	0	12	7	6	4	8	10	8
<i>Förderfälle</i>												
190	11.324	2.288	60	442	0	539	274	31	5.215	2.248	19.115	15.614

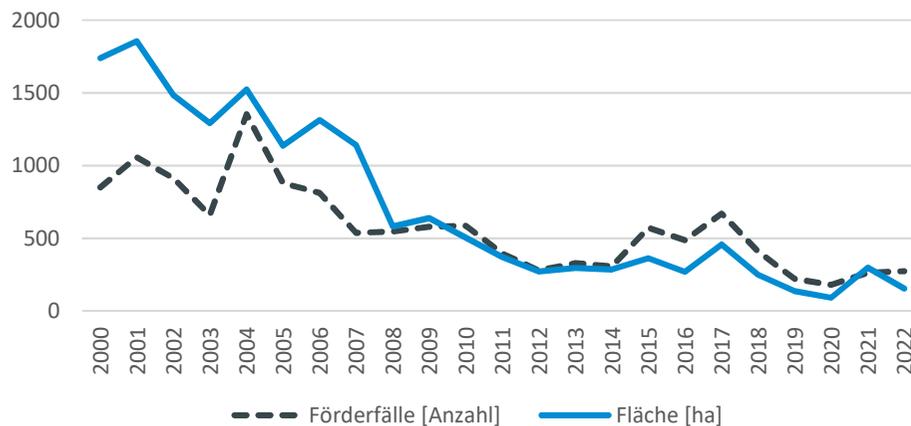
- viele Förderangebote nur von wenigen Betrieben genutzt
⇒ **geringe Akzeptanz weist auf fehlenden Nutzen hin**

Wem nützt die derzeitige Förderung?

a) GAK-Förderung der Erstaufforstung als Beispiel



Geförderte Erstaufforstungen (Kulturbegründung)
in Deutschland 2000-2022



- sinkende Akzeptanz der Förderung im Zeitverlauf bei Betrieben

⇒ geringer Nutzen für Betriebe

- geringe Flächenwirksamkeit

- Gesamtfläche 2022: 154 ha
- durchschnittliche EA-Fläche: ½ ha

⇒ geringer Nutzen für Allgemeinheit

Wem nützt die derzeitige Förderung?

b) „Klimaangepasstes Waldmanagement“: Konstruktion



- **Ziele** (nach Förderrichtlinie)
 - Erhalt, Entwicklung und Bewirtschaftung klimaresilienter Wälder
 - Im Zentrum: Erhalt des C-Speichers; Erhöhung der Biodiversität
 - (beides wäre grundsätzlich messbar: t CO₂e; Diversitätsindikatoren)

 - **Funktionsweise**: Flächenpauschale (85 [100] €/ha*a; Degression ab >500 ha WF)
 - Voraussetzung: freiwillige Verpflichtung auf 12 Förderkriterien für 10 [20] Jahre (Bestandesverjüngung, Waldumbau, Kahlschlagsverzicht, Totholz & Habitatbäume, Rückegassenabstände, Verzicht auf Düngung und Pflanzenschutz, Wasserrückhaltung; [ggf. 5% Nutzungsverzicht]); Überprüfung durch Zertifizierungsorganisationen (PEFC / FSC)
 - ⇒ v.a. waldbauliche Restriktionen
 - konkrete Wirkungen schwer festzustellen (keine Festlegung messbarer Erfolgskriterien)
 - keine Differenzierung nach Ausgangsbedingungen, Output oder Leistungsnachfrage
- ⇒ fördert eher Voraussetzungen für Leistungen als die Leistungen selbst

Wem nützt die derzeitige Förderung?

b) „Klimaangepasstes Waldmanagement“



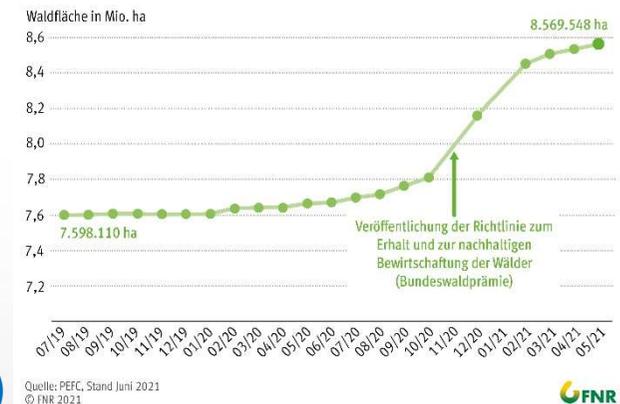
- **Laufzeit**
Start Ende 2022; zunächst bis 2026
- **Fördererfolg**
 - > 9.000 Anträge seit Nov. 2022 (Stand August 2023)
 - ~1 Mio ha. (12 % der KW- & PW-Fläche)

⇒ **Nutzen für Betriebe** zeigt sich in hoher Akzeptanz

⇒ **Nutzen für Gesellschaft** nur qualitativ zu ermitteln
(nicht quantifizierbar mangels messbarer Erfolgskriterien)

⇒ (& Nutzen für Zertifizierer: Anstieg der zertifizierten Waldfläche)

Entwicklung der PEFC-zertifizierten Waldfläche in Deutschland



Zusammenfassung: Wem nützt die derzeitige Förderung?



- **Herkömmliche Förderlinien** z.T. kaum nachgefragt
⇒ geringer Nutzen für Betriebe (& Gesellschaft)
 - **Waldumbau & Kompensation von Waldschäden: hohe Fördernachfrage**
⇒ Anstieg der Ø-Förderung pro Betrieb von 15 €/ha/Jahr₂₀₁₈ auf 100 €/ha/Jahr₂₀₂₁
(knapp 20 % der Unternehmenserträge)
⇒ Abwendung von Substanzverlusten (finanziell wie physisch)
- ⇒ Nutzen für Betriebe offensichtlich;
für Gesellschaft: *argumentierbar*, aber nicht *quantifizierbar*

Übersicht



1. Grundsätzliche Überlegungen
2. Monetärer Nutzen forstlicher ÖSL
3. Wem nützt die derzeitige Förderung?

4. Fazit

Fazit



- substantielle Erhöhung des Niveaus forstlicher Förderangebote seit 2019
 - ausgelöst / begünstigt durch Extremwetterschäden & notwendige Anpassung an Klimawandel
- Überlebenshilfe für Wälder & Betriebe; politischer Erfolg für den Sektor
- langfristige Fokussierung der Förderung auf „Walderhalt“ jedoch politisch riskant
 - strategisch sinnvoll, Förderung (& deren Begründung) stärker an gesellschaftlichem Nutzen auszurichten ⇒ Honorierung der Leistungen selbst, nicht ihrer Voraussetzungen
- Reform der EU-Wettbewerbsregeln als Chance (Rahmenregeln für staatliche Beihilfen)
 - **bisher zulässig:** nur Ersatz von Kosten & Einkommensverlusten; maximal 200 €/ha/a
 - **seit Dez. 2022:** Entfall der Förderobergrenze; Förderung muss Verhaltensänderung bewirken; Förderhöhe darf durch den Wert der Waldumwelt- und -klimaleistungen bestimmt werden (bis zu 100 %)



Vielen Dank für Ihr Interesse!

Peter Elsasser

Thünen-Institut für Waldwirtschaft

Leuschnerstrasse 91, 21029 Hamburg

www.thuenen.de/wf

peter.elsasser@thuenen.de