

Wald(vertrags)naturerschutz aus Sicht der Nachfrager

Ziel des WaVerNa-Arbeitspakets „Ökonomische Analysen zur Nachfrageseite“

war die transaktionskostentheoretische Untersuchung von Instrumenten des Wald(vertrags)naturschutzes der Nachfrager.

Hierfür wurden der Umsetzungsstand des Wald(vertrags)naturschutzes erhoben und die aktuell eingesetzten Instrumente untersucht. Für die vergleichende Analyse erfolgte eine Kategorisierung der Instrumente nach der Ausprägung ihrer Merkmale auf Grundlage einer transaktionskostentheoretisch weiterentwickelten Systematik zu Zahlungen für Ökosystemleistungen. Die systematisierten Instrumente wurden anschließend anhand von Befunden aus Fallstudien sowie wissenschaftlichen Veröffentlichungen im Hinblick auf Kontinuität, Flexibilität, Rechtssicherheit und Akzeptanz bewertet.

Anne Mira Selzer, Kristin Franz, Björn Seintsch

Mit dem Arbeitspaket „Ökonomische Analysen zur Nachfrageseite“ des WaVerNa-Verbundes sollte durch eine Transaktionskostenanalyse ermittelt werden, wie Nachfrager Waldnaturerschutz mit dem Instrument Vertragsnaturerschutz effizient nachfragen können. Nach der Transaktionskostentheorie ist ein Instrument für die Nachfrager „effizient“, wenn die Kosten für die Abwicklung und Organisation

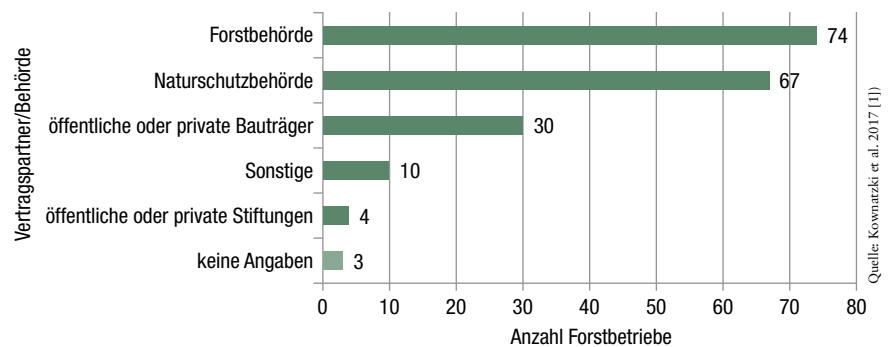


Abb. 1: Vertragspartner bzw. Bewilligungsbehörden der Forstbetriebe bei Wald(vertrags)-naturschutz (Mehrfachnennungen möglich; N =116)

Schneller Überblick

- Die Nachfrage nach Waldnaturchutzmaßnahmen wird durch den Staat dominiert
- Der Vergleich der Förderbestimmungen der Länder zeigt, dass auch bei gleicher Zielrichtung teilweise sehr unterschiedliche Umsetzungsvarianten für eine Maßnahme gewählt werden
- Beim systematischen Vergleich der Umsetzungsvarianten anhand von Effizienz- und Effektivitätskriterien wird deutlich, dass unterschiedliche Umsetzungsvarianten unterschiedliche Auswirkungen auf die Transaktionskosten haben
- Aus Sicht der staatlichen Nachfrage ist ein kohärentes und die Kontinuität stärkendes institutionelles Arrangement für die Entwicklung eines effizienten und effektiven Waldvertragsnaturschutzes erforderlich

eines Leistungsaustausches aufgrund der Ausprägung des institutionellen Arrangements gering sind. Unter Transaktionskosten sind dabei Kosten zu verstehen, die für Partnersuche, Vertragsanbahnung, -abschluss und -anpassungen sowie Kontrollen und Sanktionen anfallen. In der Praxis werden diese häufig als „Verwaltungskosten“ zusammengefasst. Vor diesem Hintergrund wollte das Arbeitspaket des Thünen-Instituts die folgenden Forschungsfragen beantworten.

Wer sind die wesentlichen Nachfrager?

Wie die Ergebnisse der Online-Befragung von Forstbetrieben in Abb. 1 verdeutlichen, kommt dem Staat als Nachfrager eine herausragende Bedeutung zu. Demnach treten bei den befragten Forstbetrieben insbesondere Forst- und Naturschutzbehörden als Nachfrager auf. Öffentliche und private Stiftungen sind den Angaben

der befragten Forstbetriebe zufolge als Nachfrager nicht von nennenswerter Bedeutung. Dieses Bild wurde von dem Ergebnis einer Online-Befragung unter Stiftungen bestätigt.

Die herausragende Bedeutung des Staates als Nachfrager kann den aktuellen institutionellen Rahmenbedingungen zugeschrieben werden. Die Güter des Naturschutzes bzw. der Biodiversität und die durch sie generierten Leistungen zeichnen sich durch ein (teilweises) Fehlen der Eigenschaften „Nutzungskonkurrenz“ und/oder „Ausschließbarkeit“ aus. Ausgehend von der Annahme eines opportunistischen Verhaltens von Individuen und dem damit verbundenen Problem des „Trittbrettfahrens“ treten Interessenkonflikte zwischen den Verursachern bzw. Bereitstellern auf der einen Seite und den Betroffenen bzw. Nutznießern der Verschlechterung bzw. Verbesserung der Biodiversität auf der anderen Seite auf. In der Folge obliegt die

Moderation der widerstreitenden Interessen zuvorderst staatlichen Akteuren. Der Staat kann diesen Interessenausgleich auf unterschiedliche Weise herbeiführen: Entweder bewirkt er den Interessenausgleich ordnungspolitisch und damit hierarchisch oder als Initiator eines Marktes bzw. – wie aktuell in Deutschland – als ein Nachfrager im Markt [5].

Mit welchen Instrumenten setzt der Staat seine Nachfrage um?

Aufgrund der besonderen Bedeutung des Staates als Nachfrager sollte die Ausgestaltung der Instrumente des Vertragsnaturschutzes der Länder erhoben und vergleichend analysiert werden. Hierzu wurden die einschlägigen Förderbestimmungen auf EU-, Bundes- und Landesebene durch Textanalysen untersucht sowie telefonische Experteninterviews und eine schriftliche Befragung der zuständigen obersten Landesbehörden durchgeführt. Insgesamt konnten 20 Länderprogramme zur Förderung von 75 Maßnahmen des Waldnaturschutzes identifiziert werden. Bei der Auswertung der Merkmalsausprägung ähnlicher Maßnahmen in den Länderprogrammen wird deutlich, dass auch bei gleicher Zielrichtung oft sehr unterschiedliche Umsetzungsvarianten gewählt werden (Abb. 2). Nachfolgend werden ausgewählte Aspekte zu den Merkmalsausprägungen der einzelnen Länderprogramme vorgestellt [4].

Finanzierung

Für die Finanzierung der Instrumente wurden insgesamt vier Finanzierungsvarianten identifiziert. Dabei gründen sich drei Varianten auf einem Ko-Finanzierungsmechanismus und eine Variante auf der Finanzierung ausschließlich mit Landesmitteln. Die Struktur der drei Ko-Finanzierungsvarianten wird durch die Förderstrukturen auf EU- und Bundesebene geprägt. Auf EU-Ebene ist der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) und auf Bundesebene die Förderung über die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) maßgeblich.

Eine Finanzierung ausschließlich mit Landesmitteln existiert für bestimmte Maßnahmen in Hessen, Bayern und

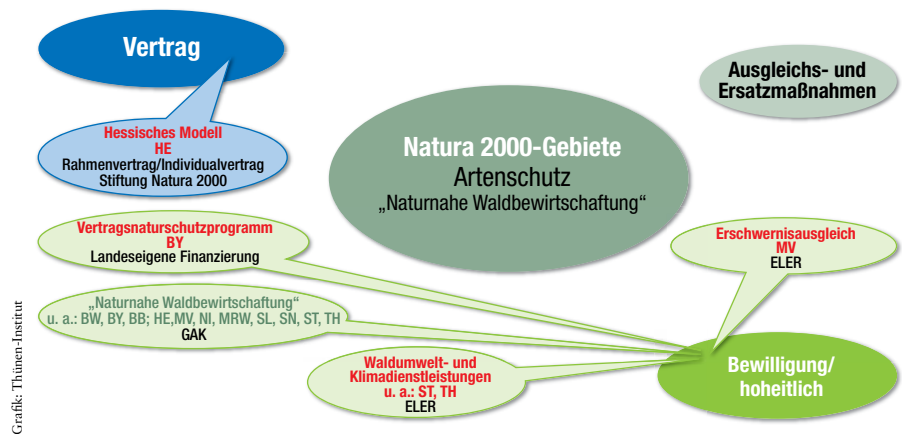


Abb. 2: Schematische Darstellung der Umsetzungsvarianten der Instrumente der staatlichen Nachfrage zum Wald(vertrags)naturschutz

Niedersachsen. Dabei unterscheidet sich jedoch die Art und Weise der Finanzierung zwischen Hessen einerseits und Bayern sowie Niedersachsen andererseits. In Bayern erfolgt die Finanzierung des „Vertragsnaturschutzprogramms Wald Bayern“ aufgrund einer jährlichen Mittelbereitstellung aus dem Landeshaushalt. Gleiches gilt für den „Erschwernisausgleich für Wald in geschützten Teilen von Natur und Landschaft in Natura-2000-Gebieten“ in Niedersachsen. In Hessen wird das sogenannte „Hessische Modell“ mit einer Finanzierung über die „Stiftung Natura 2000“ unabhängig vom Jährlichkeitsprinzip des Haushaltsrechts umgesetzt.

Ziel- und Zweckbestimmung

Aus den Ziel- und Zweckbestimmungen der Förderregelungen der Länder kann die der Förderung zugrundeliegende Intention der öffentlichen Nachfrager abgeleitet werden. Der Ländervergleich zeigt, dass unter den Ländern ein diverses und teilweise konträres Naturverständnis vorherrscht. Dabei stehen sich ökonomische Interessen (bzw. Interessen der Waldeigentümer) und ökologische Interessen (bzw. der Schutz der Natur um ihrer selbst willen) gegenüber. In einer Vielzahl der Regelungen erfolgt der Interessenausgleich zugunsten der Biodiversität um ihrer selbst willen und nur in wenigen Fällen wird anerkannt, dass sowohl zum Erhalt als auch zur Steigerung der Biodiversität die Mitwirkung der Forstbetriebe erforderlich ist. Dieser Interessenkonflikt wird ausschließlich durch den Rahmenvertrag des „Hessischen Modells“ ausführlich aufgezeigt.

Freiwilligkeit

Da Vertragsnaturschutz und Ordnungsrecht häufig in einem ambivalenten Verhältnis zueinander stehen, wurde auch der Stellenwert von „Freiwilligkeit“ bei der Ausgestaltung der Programme analysiert. Unstreitig können Waldumweltmaßnahmen den freiwilligen Instrumenten des Waldnaturschutzes zugerechnet werden. Beim Ausgleich von Erschwernissen in Natura-2000-Gebieten stellt sich die Freiwilligkeit hingegen anders dar. Während die vertragliche Umsetzungsvariante des „Hessischen Modells“ als freiwillig zu werten ist, ist der Aspekt der Freiwilligkeit beim Walderschwernisausgleich in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der zuvorderst ordnungsrechtlichen Ausweisung der Schutzgebiete grundsätzlich infrage zu stellen. Da jedoch der Ausgleich nur auf Antrag gewährt wird und die Antragstellung freiwillig erfolgt, wurden diese Instrumente ebenfalls als (teilweise) freiwillig eingestuft.

Ausgestaltung von Umsetzungsvereinbarungen

Lediglich beim „Hessischen Modell“ erfolgt die Umsetzung des Waldnaturschutzes mittels eines Vertrages im juristischen Sinne. Auch wenn in Bayern das Förderprogramm zum Naturschutz im Wald als „Vertragsnaturschutzprogramm Wald“ bezeichnet wird, erfolgt die Umsetzung dort aufgrund von Verwaltungsakten in Gestalt von Bewilligungsbescheiden. Soweit in Thüringen bei der Umsetzung von Waldumweltmaßnahmen „vertragliche Vereinbarungen“ zur Anwendung kommen, stellen diese die Grundlage für die Bewilligung der Förderung mittels eines Verwaltungsaktes dar.

Vergleich der Instrumente

Die Ergebnisse vorangegangener ähnlicher Untersuchungen [2] deuteten darauf hin, dass Daten zu Transaktionskosten nur bedingt aus den Buchführungssystemen der Nachfrager ermittelt werden können. Dies wurde sowohl durch die Status quo-Erhebungen als auch durch die Fallstudien des WaVerNa-Projektes bestätigt. Vor diesem Hintergrund wurde eine Systematik für institutionenökonomische Merkmalsausprägungen entwickelt, um die 75 Waldnaturschutzmaßnahmen transaktionskostentheoretisch analysieren und vergleichen zu können. Grundlage für die Entwicklung der eigenen Systematik war die Systematik zur Erfolgsbewertung für Zahlungen für Ökosystemleistungen von Sattler et al. (2013) [3]. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Systematisierungsansatzes von Sattler et al. (2013) wurden unter Berücksichtigung transaktionskostentheoretischer Aspekte und der Spezifika des Waldnaturschutzes Umstellungen und Erweiterungen vorgenommen. Hierbei wurden insgesamt 20 Merkmale und deren Ausprägungen (Spezifizierungen) den drei Kategorien „Akteure“, „Institutionelles Arrangement“ und „Transaktion“ zugeordnet. Exemplarisch ist in Tab. 1 die Systematik für die Kate-

gorie „Institutionelles Arrangement“ dargestellt. Die Systematik für die Kategorie „Institutionelles Arrangement“ reflektiert institutionenökonomische Aspekte, die entsprechend der jeweiligen Ausprägungen der Merkmale den Gestaltungsspielraum für die Transaktion und damit für den operativen Leistungsaustausch vorgeben. Die Analyse von systematisierten Maßnahmen, die (allein oder unter anderem) Habitatbäume, Altbäume und/oder Totholz zum Gegenstand haben, verdeutlicht, dass ihnen unterschiedliche Finanzierungsstrukturen zugrunde liegen (vgl. Tab. 2), die sich auf die Ausgestaltung des Leistungsaustausches auswirken. Je nach Finanzierungsstruktur und Einbettung in das jeweilige institutionelle Arrangement variieren dabei die Finanzierungszeit-

räume, was sich zum einen auf den Planungshorizont von Förderprogrammen und zum anderen auf die Ausgestaltung des operativen Leistungsaustauschs im Hinblick auf die Dauer von Vereinbarung und Verpflichtung sowie Zahlungsmodalitäten niederschlägt.

Bewertung der Instrumente

Als Zuarbeit des Arbeitspaketes zur synoptischen Analyse der Potenziale und Hemmnisse sowie der Erfolgsfaktoren zur Ableitung von Handlungsempfehlungen des WaVerNa-Verbundes (Franz et al., S. 30) wurden Effizienz- und Effektivitätskriterien aus den Ergebnissen der Fallstudien hergeleitet. Dabei erwiesen sich Kontinuität, Flexibilität, Akzeptanz der Instrumente durch die Waldbesitzer

Kategorie	Merkmal	Spezifizierung
Institutionelles Arrangement	Freiwilligkeit	vollständig freiwillig teilweise unfreiwillig (Nachfrageseite) teilweise unfreiwillig (Angebotsseite) unfreiwillig
	Marktsituation	Polypol Monopson/Oligopson Monopol/Oligopol bilaterales Monopol/Oligopol
	Intention	Ausgleich Anreiz
	Finanzierung	privat öffentlich (100 % Land, Land/Bund, Land/EU, Land/Bund/EU) privat und öffentlich
	Güter/Leistungen	Biodiversität Landschaft wirtschaftliche Entwicklung natürliches Erbe Stabilität der Wälder genetische Ressourcen

Tab. 1: Systematisierung der Merkmale und Spezifizierungen in der Kategorie „Institutionelles Arrangement“

Kategorie			Institutionelles Arrangement					
Merkmal			Finanzierung					
Spezifizierung			privat	öffentlich				privat und öffentlich
				100 % Land	Land/Bund	Land/EU	Land/Bund/EU	
BL	Programm	Maßnahmenbezeichnung						
NI	WEA	WEA	0	1	0	0	0	0
NRW		Biotop- und Artenschutz außerhalb von Schutzgebieten: Alt- und Habitatbäume	0	0	0	x	0	0
NRW		Biotop- und Artenschutz innerhalb von Schutzgebieten: Alt- und Habitatbäume	0	0	0	x	0	0
BB	Nat. Erbe	Altbäume	0	0	0	1	0	0
TH	WUM	Erhalt von Altholzbeständen durch Verzicht auf Nutzungsmaßnahmen	0	0	0	1	0	0
ST	WUM	Erhalt von Altholzbeständen durch Verzicht auf Nutzungsmaßnahmen	0	0	0	1	0	0
BY	WaldFÖP 2015	Erhalt alter Samenbäume	0	0	1	0	0	0
BW	NWW	Entwicklung von Mischbeständen in Verbindung mit dem Erhalt von Habitatbaumgruppen	0	0	0	0	1	0
BW	NWW	Entwicklung von Laubbaumbeständen in Verbindung mit dem Erhalt von Habitatbaumgruppen	0	0	0	0	1	0
TH	WUM	Habitatbäume	0	0	0	1	0	0
BY	VNPWald R 2015	Habitatbäume	0	1	0	0	0	0
ST	WUM	Habitatbäume	0	0	0	1	0	0

Tab. 2: Systematisierung der Maßnahmen Habitatbaum, Altbaum, Totholz unter dem Merkmal der Finanzierung

sowie Rechtssicherheit von besonderer Bedeutung.

Eine Auswertung der Zuordnung und Bewertung des Einflusses der systematisierten Merkmale zeigt einerseits, wie sich unter anderem die exemplarisch dargestellten Unterschiede in der Finanzierung auf verschiedene Merkmale der Transaktion auswirken und wie diese Auswirkungen transaktionskostentheoretisch im Hinblick auf die Kontinuität einer Maßnahme wirken. Andererseits zeigt sich auch, dass die Ausprägung eines

Merkmals im Hinblick auf ein Kriterium transaktionskostentheoretisch positiv zu bewerten sein kann, während es sich in der gleichen Ausprägung negativ auf die transaktionskostentheoretische Bewertung eines anderen Kriteriums auswirkt. Dies wird zum Beispiel anhand des Bewertungsergebnisses zum Einfluss des Merkmals der Gebietskulisse deutlich: Das Erfordernis einer Gebietskulisse stärkt aus Sicht der Nachfrager die naturschutzfachliche Kontinuität eines Instruments, während es gleichzeitig die (räumliche) Flexibilität erheblich einschränkt.

Fazit

Die dargestellten Ergebnisse zeigen insbesondere im Vergleich zu ähnlichen Untersuchungen von (Vertrags-)Naturschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft, dass sowohl in der Forstwirtschaft als auch in der Landwirtschaft ähnliche Faktoren die Höhe der Transaktionskosten beeinflussen. Allerdings verdeutlicht ein Vergleich von Maßnahmen auch, dass ein wesentlicher Unterschied im Bewertungsergebnis durch die Dauer der Maßnahme bewirkt wird. Hier kommen die gegenüber der

Landwirtschaft langen Produktionszeiträume der Forstwirtschaft zum Tragen. Diese schlagen sich insbesondere in der großen Diversität und Divergenz zwischen Laufzeit der Vereinbarung und Dauer der Umsetzung von Maßnahmen im Waldnaturschutz nieder. Diese Divergenzen weisen darauf hin, dass nach wie vor viele Fragen hinsichtlich der Eigentums- und Verfügungsrechte im Sinne von „Property Rights“ beispielsweise an einem Habitatbaum unbeantwortet sind und zum anderen eine langfristige Finanzierung von Maßnahmen zur Sicherung der Kontinuität erforderlich ist. Möglicherweise liegt in diesen Umständen ein wesentlicher Grund dafür, dass der Waldvertragsnaturschutz noch immer in den Kinderschuhen steckt.

Literaturhinweise:

[1] KOWNATZKI, D.; V. BLOMBERG, M.; DEMANT, L.; LUTTER, C.; MEYER, P.; MÖHRING, B. et al. (2017): Status quo der Umsetzung von Naturschutz im Wald gegen Entgelt in Deutschland – Ergebnisse einer Befragung von Forstbetrieben. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut (Thünen Working Paper, 81). [2] RÜPING, U. (2010): Wasserschutz im Wald, Betriebswirtschaftliches Bewertungskonzept und institutionelle Umsetzungsinstrumente. Schriften zur Forstökonomie Bd. 34. Sauerländer: Frankfurt/M. [3] SATTLER, C.; TRAMPNAU, S.; SCHOMERS, S.; MEYER, C.; MATZDÖRF, B. (2013). Multi-classification of payments for ecosystem services: How do classification characteristics relate to overall PES success? *Ecosystem Services* (6), S. 31-45. [4] SELZER, A. (2018): Status quo der Umsetzung von Naturschutz im Wald gegen Entgelt in Deutschland: Übersicht über die Instrumente der staatlichen Nachfrager. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut. doi:DOI:10.3220/WP1513067013000. [5] VATN, A. (2015): *Environmental Governance. Institutions, policies and actions* (Paperback Edition 2016 Ausg.). Cheltenham, UK. Northampton, Massachusetts, USA.: Edward Elgar Publishing.

Anne Mira Selzer,
anne.selzer@thuenen.de
und Dr. Kristin Franz sind wissenschaftl. Mitarbeiterinnen.
Dr. Björn Seintsch ist Leiter des Arbeitsbereiches Waldwirtschaft in Deutschland des Thünen-Institutes für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie in Hamburg.

