

Vertragsnaturschutzentgelt im Privatwald

Die aktuellen Förderprogramme für Waldnaturschutz sind überwiegend als Nachteilsausgleich konzipiert. Für eine Erfolg versprechende Umsetzung von Vertragsnaturschutz erscheint jedoch eine konzeptionelle Umsteuerung hin zu einer ergebnisorientierten Leistungshonorierung der Forstbetriebe erforderlich. Dies erfordert einen gesellschaftlich-politischen Diskurs.

Marian Paschke

Entgelte für Vertragsnaturschutz werden nach der derzeitigen behördlichen Praxis auf der Grundlage vielgestaltiger Programme und Regelungen gezahlt. Die Programmvarianten umfassen Maßnahmen der forstlichen Förderung, der Gewährung von Ausgleichszahlung und zwischen Behörde und Forstbetrieb vereinbarte Zahlungen; in mehreren Bundesländern werden die Programmvarianten auch nebeneinander herangezogen. Die Art und Bemessung der Zahlungen erfolgt zu einem wesentlichen Teil auf der Grundlage des „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER), des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) sowie aus Landesmitteln.

Programmliche Vielfalt bei konzeptioneller Einfalt

Trotz der großen Vielfalt der Programme beruhen diese letztlich auf einem übereinstimmenden Konzept: Die Entgelte sollen betriebliche Nachteile, die der einzelne Forstbetrieb infolge der Naturschutzmaßnahmen erleidet, kompensieren. Dem Forstbetrieb wird zugemutet, als Ausdruck der Sozialbindung des Waldeigentums bestimmte (Naturschutz-)

Belastungen ohne finanziellen Ausgleich hinnehmen zu müssen; besondere Erschwernisse, die mit bestimmten Waldnaturschutzmaßnahmen einhergehen, werden kompensiert, ungeachtet der verschiedenartigen Etikettierung des Entgelts als Förderung, Ausgleich oder Entgelt für Nachteile, die der Forstbetrieb für Maßnahmen im Interesse des Naturschutzes erbringt, unterlässt oder duldet.

Das WaVerNa-Projekt hat zum Ergebnis, dass die Entgeltzahlungen nach den praktizierten Programmen kein taugliches Mittel der Finanzierung von Vertragsnaturschutz im Privatwald darstellen. Das liegt nach den durchgeführten Befragungen schon daran, dass die Programmvarianten im Einzelnen so differenziert ausgestaltet sind, dass ihre Inanspruchnahme schon wegen der Komplexität und des Detaillierungsgrades auf spürbare Zurückhaltung oder gar Ablehnung bei den potenziell Anspruchsberechtigten trifft. Zudem sollte die Konzeption der Entgeltzahlungen grundsätzlich überdacht werden. Da die Programme unbeschadet ihrer Ausgestaltung im Detail als Nachteilsausgleich konzipiert wurden, können sie nicht abbilden, dass eine sachgerechte Konzeption des Waldvertragsnaturschutzes in erster Linie die vom Forstbetrieb für den Naturschutz im Wald erbrachte Leistung honorieren sollte.

Derzeit findet sich die Konzeption einer ergebnisbezogenen Leistungshonorierung in den Förderprogrammen nicht. Vielmehr heißt es im Entwurf der „Fördergrundsätze Vertragsnaturschutz im Wald“ der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) sowie die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Forst (FCK), die in den GAK-Rahmenplan 2019 aufgenommen werden sollen, zu Art und Höhe

der Zuwendungen: Diese bestimmen sich „nach den durch die naturschutzfachlichen Auflagen der Maßnahme (einschließlich des Nutzungsverzichtes) zu erwartenden Einkommensverlusten und zusätzlichen Kosten im Vergleich zur bisherigen Bewirtschaftung oder den Kosten der Beibehaltung der Bewirtschaftung ...“

Diese Konzeption basiert auf der Annahme eines prinzipiellen Konflikts zwischen Waldeigentum und Naturschutz und erzeugt ein Spannungsfeld zwischen der Verfügungsbefugnis des Waldeigentümers und seiner Sozialpflichtigkeit, welches so in der forstlichen Realität nicht auftreten müsste. Sie wird weder dem von den Forstwirten seit Generationen gepflegten verantwortlichen Umgang mit der Ressource Wald gerecht, noch trifft sie die berechtigte Erwartung der Gesellschaft und der Verbände an die Forstbetriebe, Waldnaturschutz als Leistung im Gemeinwohlinteresse zu erbringen.

Umsteuern der Entgeltzahlung als Leistungsvergütung

Die adäquate Entlohnung von Naturschutz im Privatwald auf vertraglicher Grundlage sollte nach den Ergebnissen des WaVerNa-Projekts in einem Modell erfolgen, das die Ergebnisse vertraglich vereinbarter Maßnahmen des Forstbetriebes für den Naturschutz honoriert (Franz et al., S. 30). Nach diesem Modell ist nicht der Nachteil des Forstwirts auszugleichen, sondern es wird die für das Gemeinwohl erbrachte Leistung des Naturschutzes durch forstwirtschaftliche Maßnahmen honoriert.

Diese Konzeption erfordert zunächst ein Umsteuern des Waldvertragsnaturschutzes hinsichtlich des Verständnisses des zu leistenden Entgelts. Die hergebrachten Konzepte der forstlichen Förderung, der Gewährung von Ausgleichszah-

Schneller Überblick

- Entgeltzahlungen nach den derzeit praktizierten Programmen stellen kein taugliches Mittel der Finanzierung von Vertragsnaturschutz im Privatwald dar
- Die Entgeltzahlung kann als verhandeltes Leistungsentgelt konzipiert werden

lung und der zwischen Behörde und Forstbetrieb vereinbarten Zahlungen sollten neu justiert werden. Dabei geht es wesentlich darum, das Entgelt des Forstbetriebes für Vertragsnaturschutz als ergebnisbezogene Leistung zu verstehen und zu definieren.

Die ELER-Verordnung bietet dafür tragfähige Grundlagen. Beispielsweise regelt sie für Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme (Art. 25): Die „Investitionen zielen auf die Einhaltung von Verpflichtungen aufgrund von Umweltzielen, zur Erbringung von Ökosystemleistungen und/oder zur Steigerung des öffentlichen Wertes von Wäldern und bewaldeten Flächen in dem betreffenden Gebiet oder auf die Steigerung des Potenzials der Ökosysteme zur Eindämmung des Klimawandels ab, ohne dass langfristige wirtschaftliche Vorteile ausgeschlossen werden.“ Damit ist das Konzept der Leistungsorientierung implementiert. Im nationalen Recht, insbesondere der GAK sowie auf der Ebene mehrerer Länderregeln erfordert das Umsteuern der Entgeltkonzeption eine entsprechende Anpassung der Entgeltregelungen.

Das Beihilfenrecht steht der vorgeschlagenen Leistungshonorierung nicht entgegen. Sie kann so gestaltet werden, dass der Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten Rechnung getragen wird. Entgelte für Waldvertragsnaturschutz können zwar durchaus eine staatliche Beihilfe darstellen, auch wenn sie nicht unmittelbar von einer Behörde, sondern etwa einer privaten Stiftung, gezahlt werden. Die Zahlung dient aber der Behebung eines Marktversagens und wird im Bereich des Waldnaturschutzes wesentliche Verbesserungen im Sinne der Rahmenregelung bewirken. Dies gelingt, wenn und weil der betreffende Forstbetrieb wegen der vertraglichen Vereinbarung seine Naturschutzleistung ändert und Schutzmaßnahmen im Sinne der Rahmenregelung ergreift.

Innovative Finanzierung

Das Umsteuern des Vertragsnaturschutzes im Privatwald in Richtung einer ergebnisbezogenen Leistungshonorierung wird ohne finanziellen Mehraufwand im Vergleich zu den heute geleisteten Zahlungen nicht gelingen. Das Modell des Nachteilsausgleichs unterscheidet sich von dem der Leistungshonorierung nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ. Erfolgsbezogene Leistungsentgelte verlangen einen finanziellen Mehraufwand für die vereinbarten Naturschutzleistungen im Wald; es sollen nicht nur Erschwernisse ausgeglichen, sondern auch wirtschaftliche Anreize für Vertragsnaturschutz geschaffen werden.

Die Finanzierung der Mehrkosten ist eine gesellschaftliche Aufgabe, die im Interesse des Natur-, Umwelt- und Klimaschutzes als Gemeinwohlaufgabe erfolgt und als solche zu finanzieren ist. Das WaVerNa-Projekt will hierbei über die Art und Weise dieser Finanzierung einen gesellschaftlich-politischen Diskurs anregen. Dieser Diskurs wird nicht zuletzt darüber zu führen sein, welchen Wert die Gesellschaft den Leistungen für Naturschutz im Wald beimisst und wie die Mittel für die Zielerreichung aufzubringen sind.

Der gesellschaftlich-politische Diskurs sollte die Frage umfassen, ob neben die herkömmliche Finanzierung der Kompensationszahlungen aus Steuermitteln neue Finanzierungsinstrumente für die Leistungsvergütung treten. Der Vorschlag des WaVerNa-

Projekts besteht insofern darin, die Entgeltzahlung als verhandeltes Leistungsentgelt zu konzipieren. Die Modalitäten der Zahlung werden, auch wenn gewisse Bandbreiten unverzichtbar sein werden, nicht hoheitlich vorgegeben, sondern im Einzelfall zwischen den Beteiligten „auf Augenhöhe“ verhandelt und vereinbart. Für vereinbarte Leistungen können eine Basiszahlung vorgesehen und darüber hinaus über eine Erfolgsprämie zusätzliche Leistungen honoriert werden (vgl. Franz et al., S. 30).

Ein Umsteuern des Vertragsnaturschutzes im Wald sollte auch bei der Finanzierung der Maßnahmen erfolgen. Entgeltzahlungen für Vertragsnaturschutz stoßen auf haushaltsrechtliche Grenzen, wenn sie aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Fördermaßnahmen, die über eine Haushaltsperiode hinausreichen, sind haushaltsrechtlich nicht darstellbar. Eine stärker privatrechtliche Orientierung könnte Abhilfe schaffen, und die langfristige Nachfrage eines stabil bleibenden Maßnahmenbündels sicherstellen. Deswegen kann die Umsetzung von Vertragsnaturschutz über Verträge der Forstbetriebe mit zu errichtenden Bundes- oder Landesstiftungen des Privatrechts richtungweisend sein. Diese müssten die erforderlichen Finanzmittel aus Zuwendungen generieren (sog. Zuwendungsstiftung). Sofern die Zuwendungen an die Stiftung von der öffentlichen Hand fließen, sind diese zwar ebenfalls an das Haushaltsrecht gebunden; sie könnten aber durch eine Zahlungsgarantie einer weiteren Einrichtung gesichert werden. Das Modell der Garantien durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW-Bank) für diverse Handelsgeschäfte bildet dafür ein bewährtes Modell. Alternativ und/oder ergänzend kommt in Betracht, die nach den Naturschutzgesetzen für Eingriffe in Natur- und Landschaft zu leistenden Ersatzzahlungen der Träger von Bauleistungen der Stiftung zuzuwenden, wenn die Bereitschaft besteht, die Zahlungen zum Aufrechterhalten naturschutzfachlich erwünschter Zustände zu verwenden. Dies könnte unter Weiterentwicklung der Ökopunkte-Regelungen und -Agenturen erfolgen; gravierende Gesetzesänderungen müssten nicht vorgenommen werden.

Fazit

Der angeregte gesellschaftlich-politische Diskurs wird zeigen, ob die Bereitschaft besteht, die erforderlichen Mittel für ergebnisbezogene Leistungshonorare auf vertraglicher Grundlage im Interesse des Gemeinwohls zu zahlen und gegebenenfalls durch innovative Finanzierungsinstrumente aufzubringen.

Prof. Dr. Marian Paschke,
marian.paschke@uni-hamburg.de,
ist Professor für Handels- und
Wirtschaftsrecht an der Fakultät
für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg.

