

# Die Nachfrage nach Waldnaturschutz gegen Entgelt in Deutschland: Systematisierung der Instrumente WaVerNa – Statusseminar

*Anne Mira Selzer*

Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und  
Forstökonomie

Anne Mira Selzer • Thünen-Institut

WaVerNa-Statusseminar • 26.10.2017 • Berlin

# FORSCHUNGSZIEL

# Forschungsziel - Forschungsprogramm

## ➤ Ziel von TP1: Ökonomische Analysen zur Nachfrageseite

Analyse der Transaktionskosten und Risiken von Instrumenten zur effizienten Ausgestaltung von Waldnaturschutz gegen Entgelt bei öffentlichen und privaten Nachfragern.

| Kernfragen                                                                                                                | Forschungsfragen                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Welche institutionellen Arrangements liegen der Nachfrage von Waldnaturschutz gegen Entgelt zugrunde?                     | Wie sind die Instrumente des Waldnaturschutzes gegen Entgelt ausgestaltet?                                                |
|                                                                                                                           | Wie können die Instrumente als institutionelle Arrangements systematisiert werden?                                        |
| Wie wirkt sich das institutionelle Arrangement von Waldnaturschutz gegen Entgelt auf die Höhe der Transaktionskosten aus? | Welche Phasen der Transaktion bestehen bei den einzelnen institutionellen Arrangements?                                   |
|                                                                                                                           | Entstehen in den einzelnen Phasen der Transaktion Kosten?                                                                 |
|                                                                                                                           | In welcher Höhe fallen in der jeweiligen Phase bei den verschiedenen institutionellen Arrangements Transaktionskosten an? |

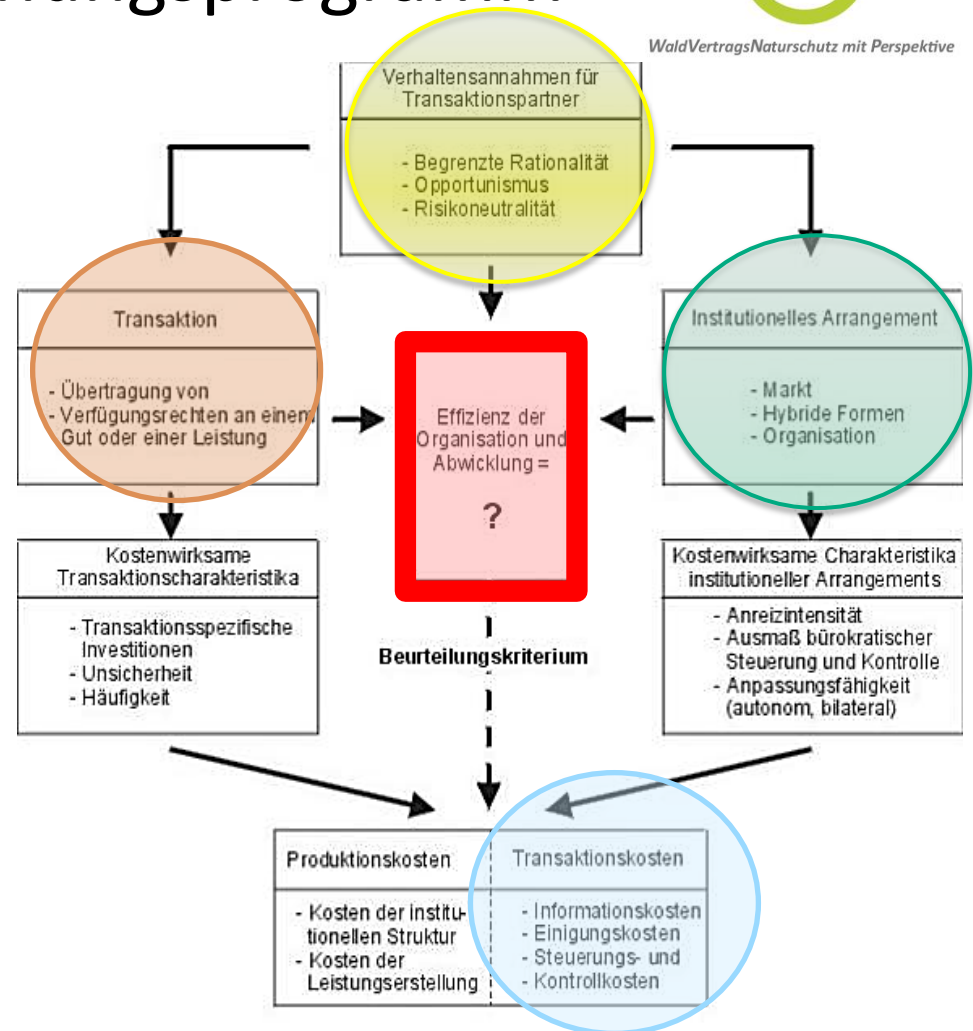
# Forschungsziel - Forschungsprogramm



WaldVertragsNaturschutz mit Perspektive

## Theoretischer Rahmen: *Neue Institutionenökonomie*

**Gegenstand:** Systematische Analyse der Wirkungen (positiv) und des Designs (normativ) von handlungskanalisierenden Institutionen menschlichen Verhaltens. (ERLEI et al. 2016, S.38)



# STATUS QUO DER NACHFRAGE

---

Anne Mira Selzer • Thünen-Institut

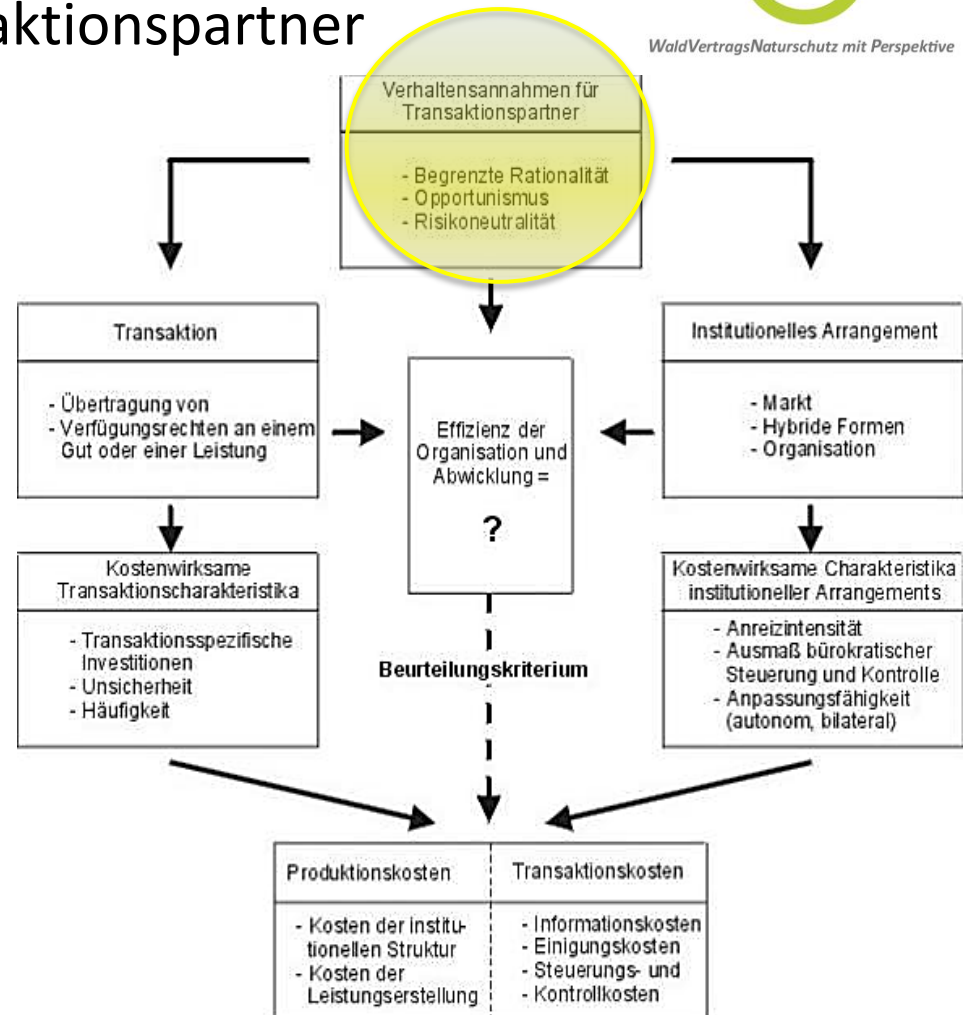
WaVerNa-Statusseminar • 26.10.2017 • Berlin

# Status quo der Nachfrage

## Nachfrager als Transaktionspartner

### Transaktionspartner

- Nachfrager
- Rationalität

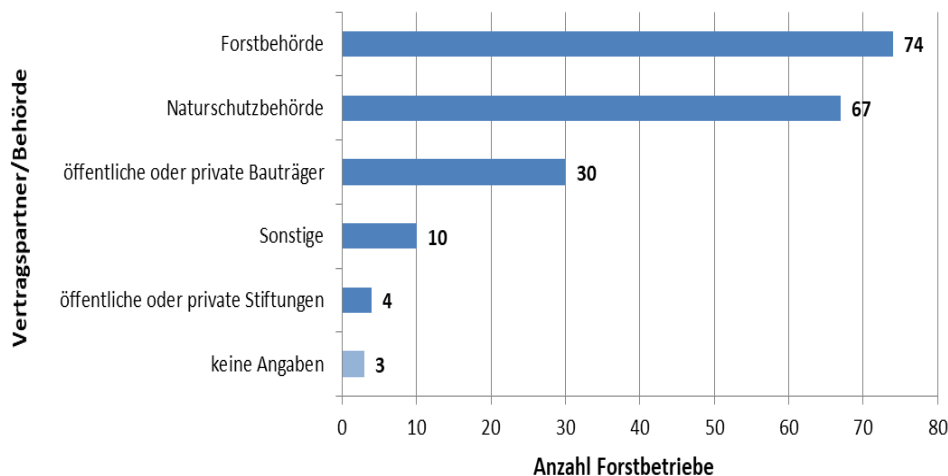




# Status quo der Nachfrage

## Nachfrager als Transaktionspartner

### ➤ Erkenntnisse aus der Online-Befragung von Waldbesitzern



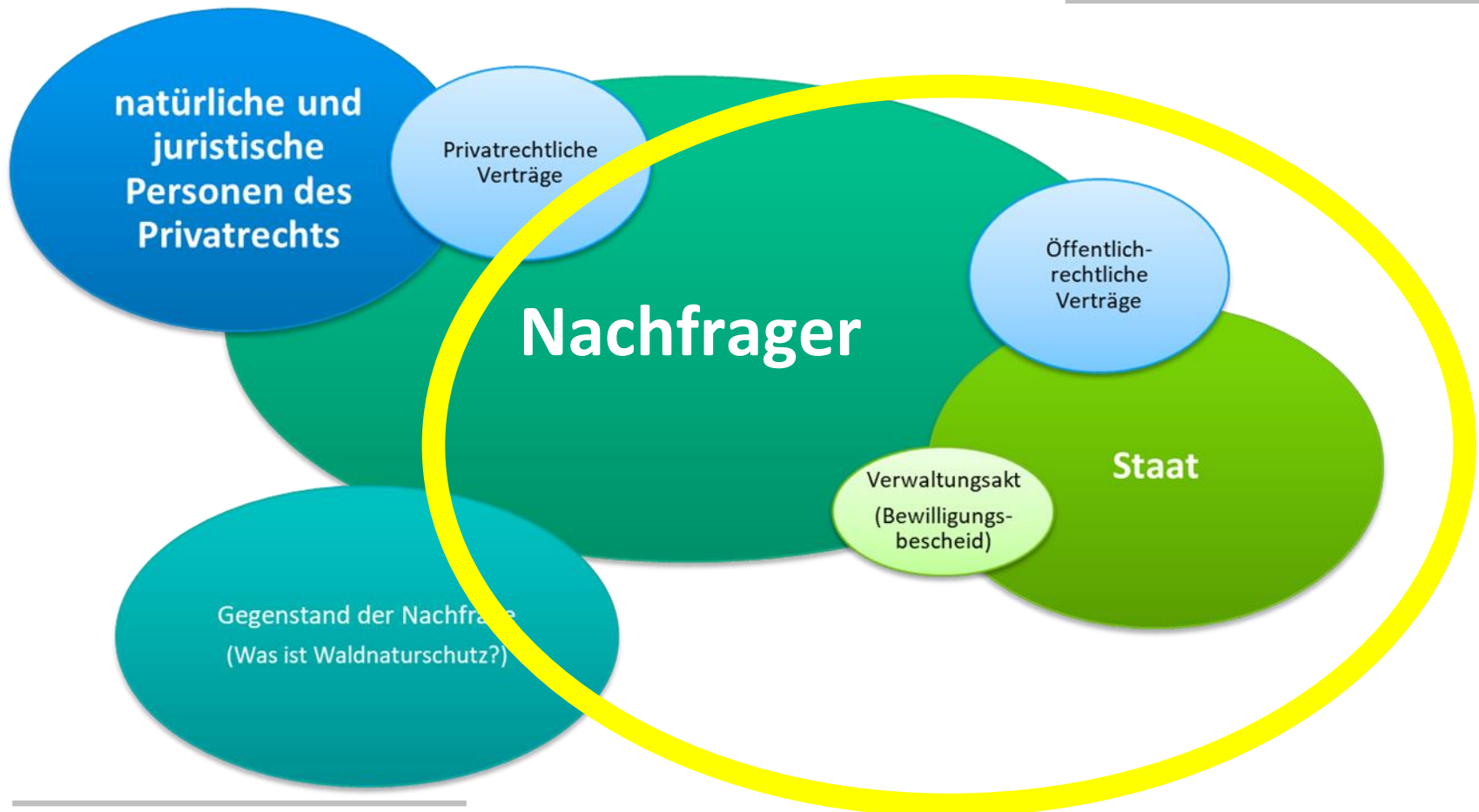
- Nachfrager bei den befragten Betrieben: insbesondere Forstbehörden, Naturschutzbehörden sowie öffentliche und private Bauträger
- Öffentlichen und private Stiftungen kaum von Relevanz für die befragten Forstbetriebe

### ➤ Erhebung der Instrumente privater Nachfrager mittels Online-Befragung von Stiftungen, Experteninterviews und schriftlicher Befragung der obersten Landesbehörden

- kein Engagement privater Stiftungen in nennenswertem Umfang
- A & E: Relevanz in der Praxis; Daten nicht verfügbar

# Status quo der Nachfrage

## Nachfrager als Transaktionspartner





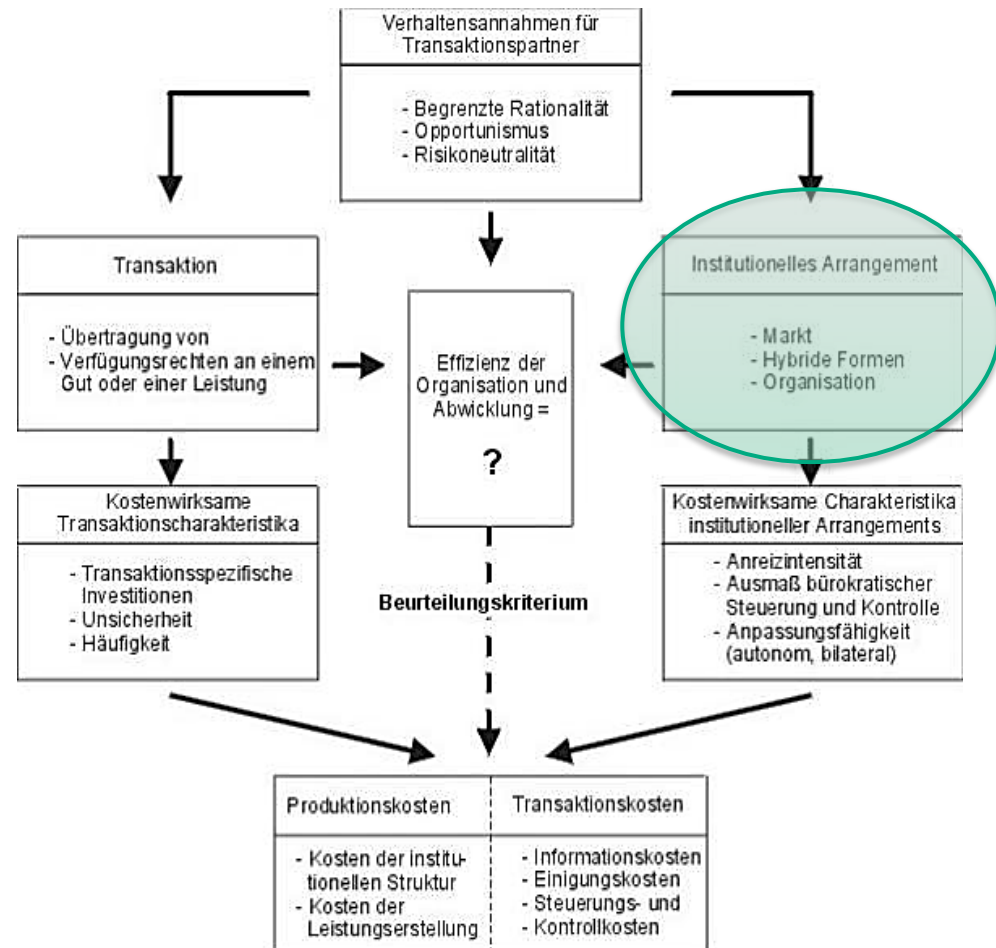
# Status quo der Nachfrage

## Institutionelles Arrangement



### Institutionelles Arrangement: (u. a.)

- Intention: Anreiz oder Kompensation
- Freiwilligkeit / Vertrag
- Finanzierung
- Zweck und Ziel
- Zuständigkeiten



Anne Mira Selzer • Thünen-Institut

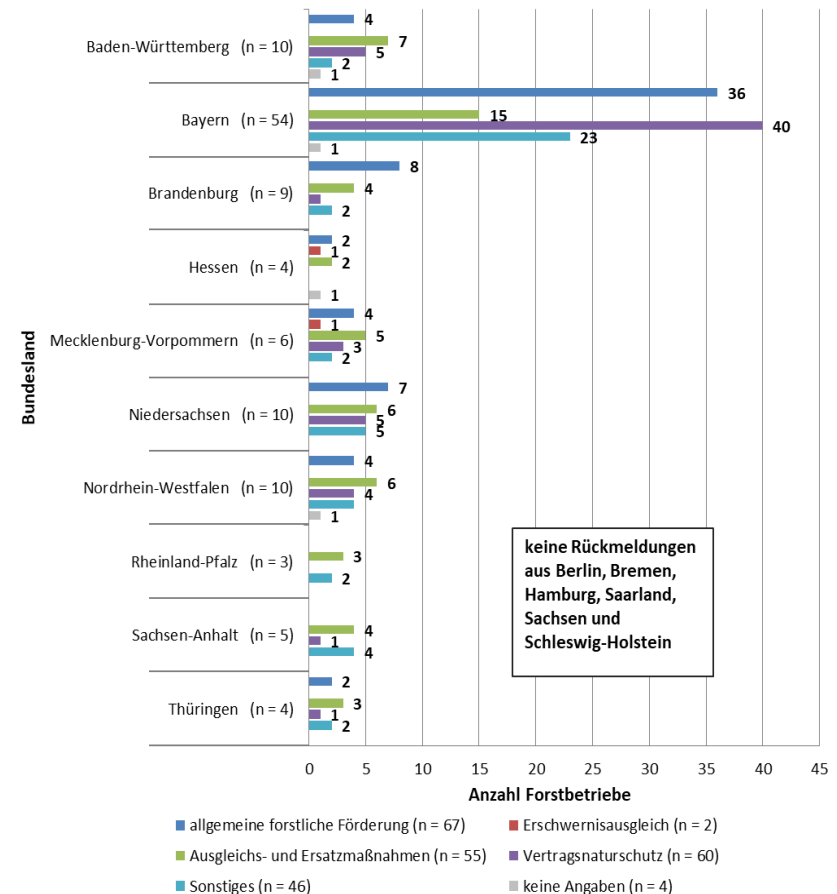
Quelle: Christian Scholz, Strategische Organisation, 2. Auflage, Landsberg/Lech, moderne industrie

# Status quo der Nachfrage

## Institutionelles Arrangement – Freiwilligkeit / Vertrag

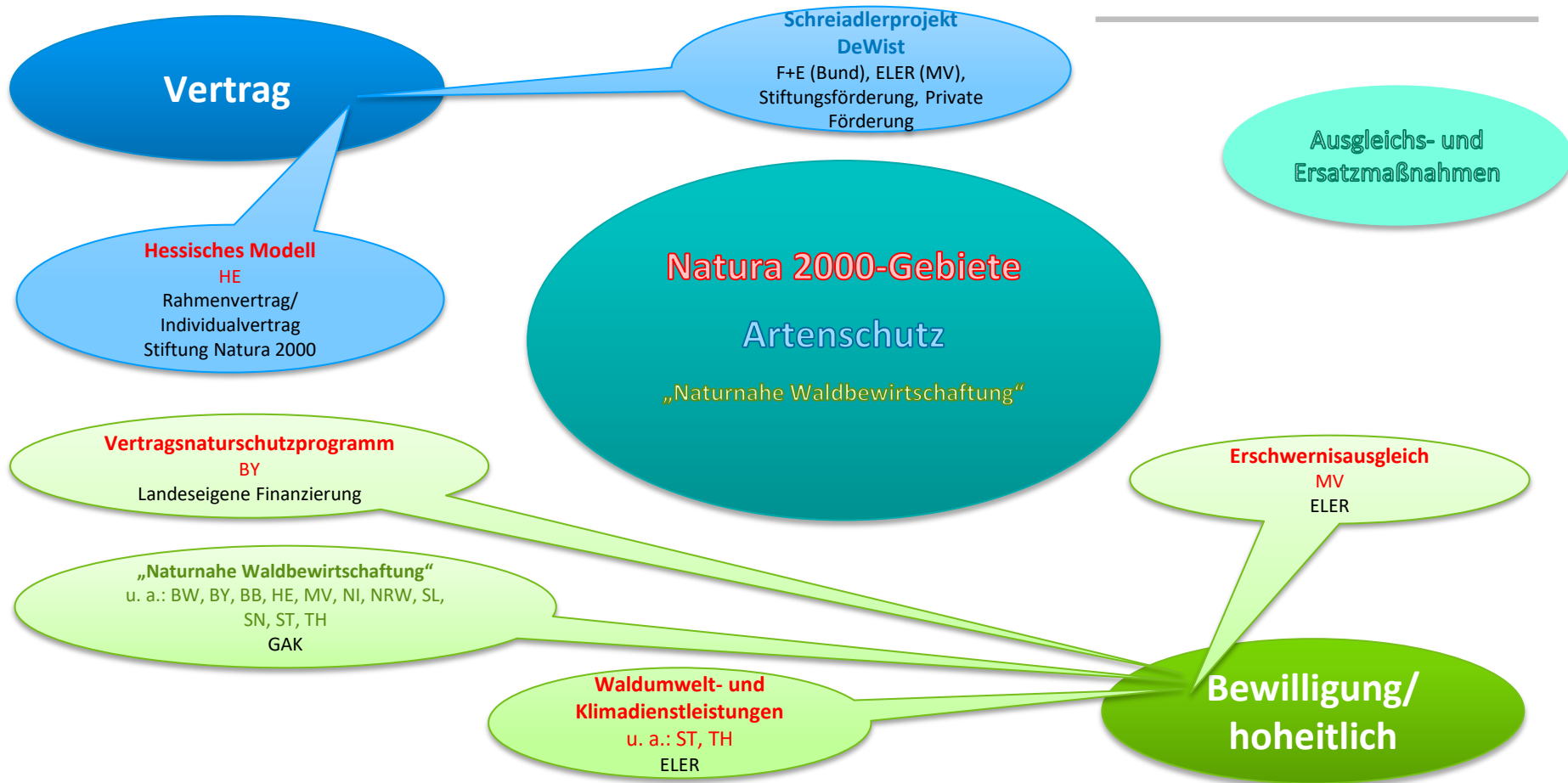
### ➤ Erkenntnisse aus der Online-Befragung von Waldbesitzern

- Für die befragten Forstbetriebe sind „Vertragsnaturschutz“, allgemeine forstliche Förderung sowie A & E von Bedeutung.
- Angabe der *allgemeinen forstlichen Förderungen* als Instrument zur Umsetzung von *Waldnaturschutz* in fast allen Bundesländern.
- Vertragsnaturschutz: Bayern, Niedersachsen und Baden-Württemberg; Für Hessen wurde von den befragten Forstbetrieben „Vertragsnaturschutz“ nicht als Instrument genannt.**



# Status quo der Nachfrage

## Institutionelles Arrangement – Freiwilligkeit / Vertrag



# Status quo der Nachfrage

## Institutionelles Arrangement – Finanzierung

| Ausschließlich landes-eigene Finanzierung                      | ELER                                                                                                                                                        | GAK                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Vertragsnaturschutzprogramm</b><br>Bayern                   | Art.20 Abs.1 lit. f) Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 ( <b>natürliches Erbe</b> ):<br>Brandenburg, Sachsen                                                     | Art. 21ff Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 ( <b>naturnahe Waldbewirtschaftung</b> ):<br>Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen |
| Vertragsnaturschutz d. <b>Stiftung „Natura 2000“</b><br>Hessen | Art. 30 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 ( <b>Erschwernisausgleich</b> ):<br>Mecklenburg-Vorpommern                                                            |                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Erschwernisausgleich</b><br>Niedersachsen                   | Art.34 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 ( <b>Waldumwelt- und Klimadienleistungen</b> ):<br>Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, (Nordrhein-Westfalen) |                                                                                                                                                                                                                                               |

# Status quo der Nachfrage

## Institutionelles Arrangement – Zweck und Ziel

### ➤ Zweck-Zielbestimmung: Bsp. Erschwernisausgleich MV und NI

|    | Regelung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Zweck<br>iSv Notwendigkeit                                         | Ziel<br>iSv Auswahl                                                                                                          |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MV | Ausgleich von <b>naturnalen oder wirtschaftlichen Einschränkungen</b> bei der <b>Bewirtschaftung und Nutzung</b> von Waldflächen innerhalb von Natura 2000-Gebieten [...]. <b>Erhaltung, Sicherung und Entwicklung</b> der Schutzgebietskulisse Wald und der jeweiligen relevanten Schutzgüter in Natura 2000-Gebieten. | Ausgleich von <b>Einschränkungen</b>                               | Erhalt, Sicherung u. Entwickl. d. Schutzgebietskulisse Wald u. der jeweiligen relevanten Schutzgüter in Natura 2000-Gebieten |
| NI | Erschwernisausgleich wird gewährt für Wald [...], wenn die Möglichkeit der rechtmäßigen und den Grundsätzen der <b>ordnungsgemäßen Forstwirtschaft</b> entsprechenden <b>Nutzung</b> aufgrund der in einer Naturschutzgebietsverordnung geregelten Gebote und Verbote wesentlich erschwert ist.                         | Ziel und Zweck sind identisch: Ausgleich von <b>Erschwernissen</b> |                                                                                                                              |

# Status quo der Nachfrage

## Institutionelles Arrangement – Zweck und Ziel



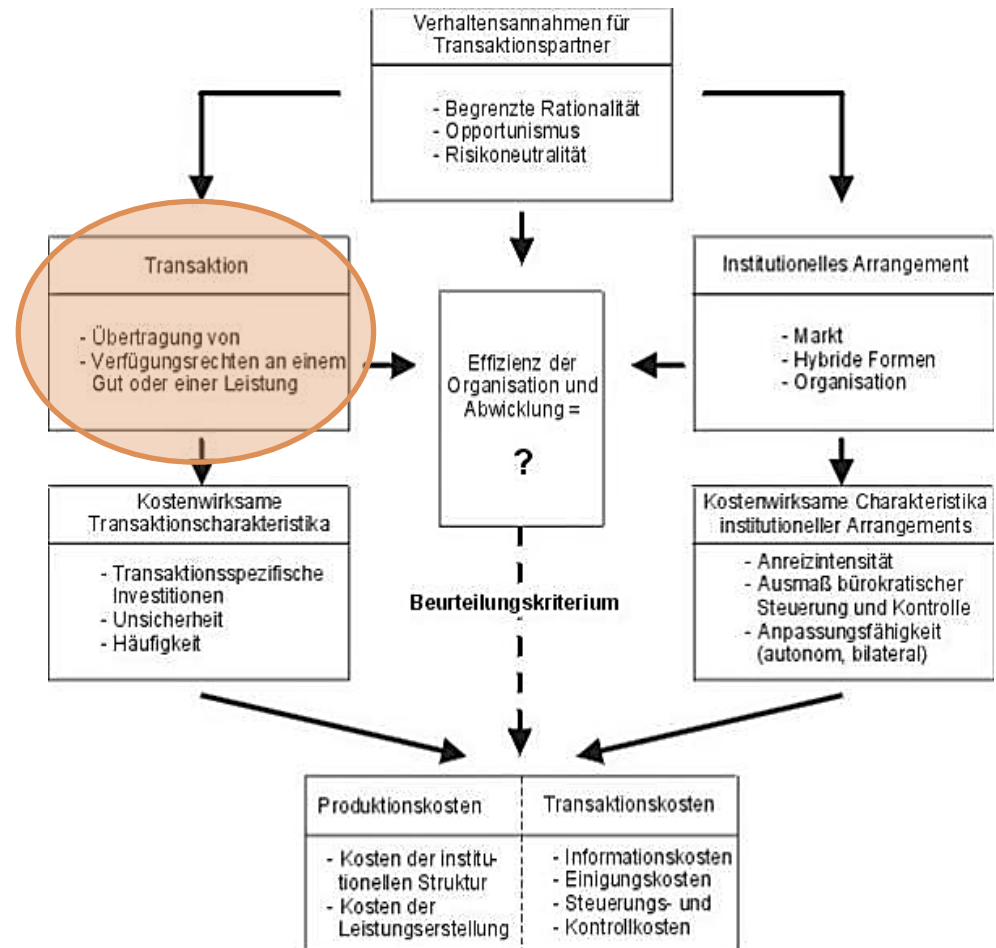
- **Weitere Zwecke bzw. Ziele von Umsetzungsvarianten verschiedener Instrumente**  
(ausgenommen naturnahe Waldbewirtschaftung)
  - Biodiversität
  - Landschaftsbild: *Natürliches ländliches Erbe / Erhaltung der historisch gewachsenen Vielfalt der Kulturlandschaft (SN – Nat. Erbe)*
  - Wirtschaftliche Entwicklung: *Naturerlebnisangebot / Eröffnung von Chancen für eine wirtschaftliche Entwicklung (BB – Nat. Erbe)*
  - Stabilität d. Wälder
  - Naturnähe d. Wälder
  - Multifunktionalität



# Status quo der Nachfrage Transaktion

## Transaktion

- Ausschluss
  - Gebietskulisse
  - Bagatellgrenze
- Dauer
- Zahlungsmodalitäten
- Leistung / Erfolg



# Status quo der Nachfrage Transaktion - Ausschluss

## ➤ Ausschluss: Gebietskulisse

| BY<br>(IF)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | HE<br>(IF)                                              | BW<br>(WUM)                                                                                                                                                                                                                                              | ST<br>(WUM)                                                                                                         | TH<br>(WUM)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | NI<br>(WEA) | MV<br>(WEA) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Natura 2000-Gebiet</li> <li>• Flächen des bayerischen Biotopverbunds</li> <li>• Naturschutzgebiete, Naturparke u. Landschaftsschutzgebiete</li> <li>• Flächen, auf denen Artenschutzprojekte durchgeführt werden</li> <li>• Lebensraumtypen gem. FFH-RL außerhalb von FFH- u. Vogelschutzgebieten</li> <li>• Biberlebensräume</li> <li>• Stockausschlagwälder</li> <li>• Flächen, die in räumlichen Zusammenhang mit der jeweils genannten Kulisse stehen</li> </ul> | <p>N2T-Gebiet</p> <p>→ <b>Sicherung mit Vertrag</b></p> | <p>Förderfähige Maßnahmen in N2T-Gebieten:<br/>Waldlebensraumtypen u. Lebensstätten</p> <p>Förderfähige Maßnahmen außerhalb von N2T-Gebieten:<br/>— zusammenhängende Waldgebiete von mehr als 0,5 ha<br/>— zusammenhängende Mindestfläche von 0,1 ha</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• N2T-Gebiet</li> <li>• auf Waldflächen mit hohem Naturschutzwert</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ausschließlich in Lebensraumtypen eines N2T-Gebietes</li> <li>• Ansonsten: Einschränkungen der Endnutzung muss gegeben sein; Fläche muss im Fachbeitrag Wald des Managementplans für das betreffende N2T-Gebiet mit dieser Auflage belegt sein.</li> </ul> <p>→ <b>Sicherung mit Vertrag</b></p> | N2T-Gebiet  | N2T-Gebiet  |

# Status quo der Nachfrage Transaktion - Ausschluss

## ➤ Ausschluss: Bagatellgrenze

| BY<br>(IF)                   | HE<br>(IF) | BW<br>(WUM)                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | ST<br>(WUM) | TH<br>(WUM) | NI<br>(WEA)   | MV<br>(WEA)                                      |
|------------------------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|---------------|--------------------------------------------------|
| EUR 100 je Antrag u.<br>Jahr |            | <ul style="list-style-type: none"> <li>— private Forstbetriebe bis 200 ha: EUR 250</li> <li>— private u. körperschaftliche Forstbetriebe bis 500 ha: EUR 1.000</li> <li>— forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse: EUR 1.000</li> <li>— private u. körperschaftliche Forstbetriebe bis 500 ha: EUR 2.500</li> </ul> | EUR 500     | • EUR 1.000 | EUR 200 /Jahr | EUR 200/Jahr<br>r<br>Mindest<br>fläche<br>0,3 Ha |

# Status quo der Nachfrage Transaktion - Dauer

## ➤ Dauer

| BY<br>(IF)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | HE<br>(IF) | BW<br>(WUM) | ST<br>(WUM)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | TH<br>(WUM)                      | NI<br>(WEA)              | MV<br>(WEA) |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|--------------------------|-------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhalt u. Wiederherstellung von Stockausschlagwäldern<br/>— Verzicht auf die Überführung des Stockwaldausschlagwalds in Hochwald: Verpflichtungszeitraum 5 Jahre<br/>— Entnahme des Unterholzes u. Pflege: keine Zweckbindungsfrist</li> <li>• Erhalt von Biberlebensräumen: keine Zweckbindungsfrist</li> <li>• Nutzungsverzicht<br/>Schaffung lichter Waldstrukturen mit vollständigem Nutzungsverzicht: Verpflichtungszeitraum 5 Jahre; Nutzungsverzicht 12 Jahre</li> <li>• Erhalt von Biotopbäumen: Verpflichtungszeitraum 5 Jahre; Zweckbindungsfrist: 12 Jahre</li> <li>• Belassen von Totholz: Zweckbindungsfrist 12 Jahre</li> </ul> |            | 10 Jahre    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Biotopbäume: lebenslanger Nutzungsverzicht<br/>Nutzungsverzicht bis zum vollständigen Zerfall, Kontrolle für einen Zeitraum von 10 Jahren</li> <li>• Totholz: Nutzungsverzicht bis zum vollständigen Zerfall, Kontrolle für einen Zeitraum von 10 Jahren</li> <li>• Erhalt von Altholzbeständen: Nutzungsverzicht 10 Jahre</li> <li>• Pflege in Waldlebensräumen: Verpflichtungszeitraum 5 Jahre</li> <li>• Biotopverbessernde Maßnahmen: Verpflichtungszeitraum 5 Jahre</li> </ul> | Regelung im Bewilligungsbescheid | jährliche Antragstellung |             |

# ZWISCHENFAZIT

# Status quo der Nachfrage

## Zwischenfazit



1. Die Nachfrage erfolgt nahezu ausschließlich durch den Staat.
2. Sowohl auf Seiten der Anbieter als auch auf Seiten der Nachfrager werden „Vertrag“ und „Freiwilligkeit“ oft synonym verwendet.
3. Maßnahmen des Waldnaturschutzes gegen Entgelt werden in den Bundesländern mit unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten umgesetzt, wobei auch die Umsetzung mit ein und demselben Finanzierungsinstrument zwischen den Ländern variiert.
4. Das institutionelle Arrangement variiert zum Teil erheblich, z. B. hinsichtlich
  - ... der Form (Vertrag / Bewilligungsbescheid)
  - ... Zweck und Zielsetzung
  - ... der Intention (Anreiz / Kompensation)
5. Neben der verschiedenen Varianten des institutionellen Arrangements ist auch die Transaktion sowohl zwischen den Instrumenten als auch der Umsetzung eines Instruments in den Länder unterschiedlich ausgestaltet.



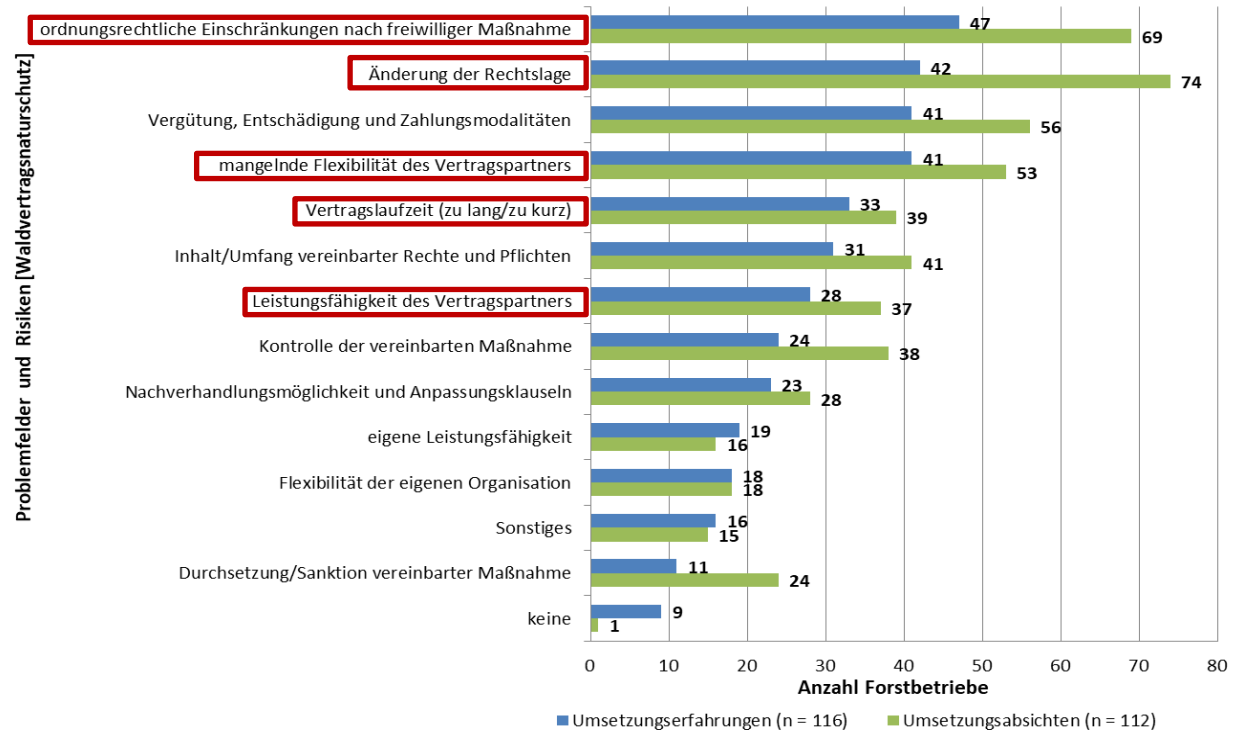
# HEMMNISSE UND POTENTIALE

# Status quo der Nachfrage

## Hemmnisse und Potentiale

➤ **Problemfelder bzw. Hemmnisse, die die Nachfrager betreffen, aus Sicht der befragten Forstbetriebe:**

- Ordnungsrecht und Freiwilligkeit
- Rechtslage
- Flexibilität
- Vertragslaufzeit
- Leistungsfähigkeit des Nachfragers



# Status quo der Nachfrage

## Hemmnisse und Potentiale

### ➤ Faktoren für Hemmnisse und Potentiale

| ... aus Befragung der Forstbetriebe                                                                                | ... aus der Textanalyse und den Expertengesprächen | ... aus den Fallstudien                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| • Erfahrungen in allen Flächenländern                                                                              | • Begriff „Vertragsnaturschutz“                    | Erreichbarkeit der Anbieter<br>Aufwand / Transaktionskosten                                                       |
| • Gebietskulisse Natura2000<br>• Ordnungsrecht                                                                     | • Ordnungsrecht<br>• Begriff „Vertragsnaturschutz“ | Akzeptanz auf Anbieterseite                                                                                       |
| • Nachfrager                                                                                                       | • Finanzierung                                     | Kontinuität                                                                                                       |
| • Begriff „Vertragsnaturschutz“<br>• Begriff / Abgrenzung „Naturschutz“                                            |                                                    | Verfahren und technische Voraussetzungen                                                                          |
| • Ordnungsrecht und Freiwilligkeit<br>• Rechtslage<br>• Flexibilität<br>• Vertragslaufzeit<br>• Leistungsfähigkeit | • Gebietskulisse Natura 2000                       | Flexibilität <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ räumlich</li> <li>➤ sachlich</li> <li>➤ zeitlich</li> </ul> |
|                                                                                                                    | • Laufzeiten / Kontinuität                         | Bezugsgrößen                                                                                                      |
|                                                                                                                    |                                                    | Wertschätzung                                                                                                     |

# QUELLEN

Anne Mira Selzer • Thünen-Institut

WaVerNa-Statusseminar • 26.10.2017 • Berlin

# Quellen

- Erlei, M.; Leschke, M.; Sauerland, D. (2016): Institutionenökonomik. 3. Auflage. Stuttgart: Schäffer Poeschel
- Sattler et al (2013): Multi-classification of payments for ecosystem services: How do classification characteristics relate to overall PES success?. Ecosystem Services 6 (2013) 31-45
- Scholz, C. (2000): Strategische Organisation. Prinzipien zur Vitalisierung und Virtualisierung. 2. Auflage. Landsberg am Lech: Verlag Moderne Industrie
- Vatn, A. (2015): Markets in environmental governance. From theory to practice. Ecological Economics 117 (2015) 225 – 233

# ANHANG

# SYSTEMATISIERUNGSANSATZ

Anne Mira Selzer • Thünen-Institut

WaVerNa-Statusseminar • 26.10.2017 • Berlin



# Systematisierungsansatz

| Category:                                | Characteristics:                                                                                           | Specifications:                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1<br/>PES type (PES)</b>              | 1.1 PES voluntariness<br>1.2 PES market situation                                                          | [completely voluntary, partly involuntary (demand side), partly involuntary (supply side), involuntary]<br>[polypoly, monopsony/oligopsony, monopoly/oligopoly, bilateral monopoly/oligopoly] |
| <b>2<br/>Ecosystem services (ES)</b>     | 2.1 ES type<br>2.2 ES aim<br>2.3 ES bundling                                                               | [biodiversity, landscape, water, carbon]<br>[improve quality, increase quantity, both]<br>[single, bundle]                                                                                    |
| <b>3<br/>Payments (PAY)</b>              | 3.1 PAY source<br>3.2 PAY mode<br>3.3 PAY type<br>3.4 PAY frequency<br>3.5 PAY time<br>3.6 PAY eligibility | [private, public, both]<br>[input-, output-based]<br>[cash, in-kind, both]<br>[one-off, periodical]<br>[upfront, after ES delivery]<br>[horizontal, targeted]                                 |
| <b>4<br/>Actors involved (AI)</b>        | 4.1 AI market<br>4.2 AI government<br>4.3 AI civil society<br>4.4 AI cross-sectoral                        | [yes/no]<br>[yes/no]<br>[yes/no]<br>[yes/no]                                                                                                                                                  |
| <b>5<br/>Actors' roles (AR)</b>          | 5.1 ES sellers (provider)<br>5.2 ES buyers (user)<br>5.3 Intermediaries                                    | [yes, no] per sector listed in AI category<br>[yes, no] per sector listed in AI category<br>[yes, no] per sector listed in AI category                                                        |
| <b>6<br/>Status (STA)</b>                | 6.1 Status                                                                                                 | [proposed, test/pilot, ongoing, completed, abandoned]                                                                                                                                         |
| <b>7<br/>Scale (SCA)</b>                 | 7.1 SCA spatial<br>7.2 SCA time                                                                            | [local, regional, national, international]<br>[short-, long-term]                                                                                                                             |
| <b>8<br/>Negative side effects (NSE)</b> | 8.1 NSE economic<br>8.2 NSE ecologic<br>8.3 NSE social<br>8.4 NSE political/institutional                  | [descriptive - qualitative]<br>[descriptive - qualitative]<br>[descriptive - qualitative]<br>[descriptive - qualitative]                                                                      |
| <b>9<br/>Positive side effects (PSE)</b> | 9.5 PSE economic<br>9.6 PSE ecologic<br>9.7 PSE social<br>9.8 PSE political/institutional                  | [descriptive - qualitative]<br>[descriptive - qualitative]<br>[descriptive - qualitative]<br>[descriptive - qualitative]                                                                      |
| <b>10<br/>Success (SUC)</b>              | 10.1 SUC level (nominal)<br>10.2 SUC evaluation<br>10.3 SUC criteria                                       | [yes/no]<br>[self-, third-party assessed]<br>[descriptive - qualitative]                                                                                                                      |

## ➤ Aktueller Arbeitsschritt: Systematisierung der Instrumente

- Einordnung der Instrumente des Waldnaturschutzes gegen Entgelt unter dem Ansatz der Payments for Environmental Services (PES) (= Zahlungen für Ökosystemleistungen)
- Erarbeitung von Kategorien, Merkmalen und Spezifikationen auf Grundlage von Sattler et al.(2013) und Vatn et al. (2015)

WaVerNa-Statusseminar • 26.10.2017 • Berlin

# Status quo der Nachfrage

## Exkurs: Im Spannungsfeld von Ökonomie und Recht

