

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Franziska Gminder, Stephan Protschka, Peter Felser, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/26466 –**

Honorierung von Ökosystemleistungen des Waldes

Vorbemerkung der Fragesteller

In den 90er-Jahren gerieten viele Forstbetriebe in Deutschland in wirtschaftliche Schwierigkeiten und schrieben „rote Zahlen“: Einem Arbeitsbericht der damaligen Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft aus dem Jahr 2005 ist zu entnehmen, dass die ökonomische Lage der Forstbetriebe seit vielen Jahren äußerst ernst sei (https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/dk040228.pdf). Eine Vielzahl der Forstbetriebe in Deutschland wiesen in ihren Jahresergebnissen Verluste aus (ebd., S. 5).

Vor dem Hintergrund dieser Problemstellung wurden verstärkt Ansätze erforscht, um Ökosystemleistungen des Waldes (z. B. Grundwasserbildung, Luftreinigung, Funktion als Erholungsraum; Arten- und Biotopschutz) zu honorieren bzw. zu monetarisieren. Beispielsweise wurde die sogenannte Reisekosten-Methode (Erfragung der Zahlungsbereitschaft von Waldbesuchern) zur marktanalogen Monetarisierung der Erholungsfunktion des Waldes entwickelt (<https://www.uni-goettingen.de/de/band+6%3A+reisekostenmethode+und+bedingte+bewertungsmethode/100659.html>). Flächenrelevant haben sich Ansätze dieser Art in der Praxis jedoch nicht durchsetzen können.

Vor dem Hintergrund der erneut schwierigen wirtschaftlichen Lage vieler Forstbetriebe (Zusammenbruch des Holzmarktes infolge der Trockenjahre 2018 und 2019; zu erwartender dauerhafter und flächenrelevanter Ausfall der ertragsstarken Baumart Fichte etc.) hat die Frage nach der Honorierung von Ökosystemleistungen des Waldes in letzter Zeit wieder an Bedeutung gewonnen. So geht beispielsweise der ehemalige Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände (AGDW – Die Waldeigentümer) davon aus, dass sich Forstbetriebe zukünftig nicht mehr wie in der Vergangenheit ausschließlich aus dem Holzverkauf finanzieren könnten („Forstbetriebe brauchen alternative Einkommensquellen“, Interview mit Karsten Spinner, Holz-Zentralblatt, Nummer 23 vom 5. Juni 2020). Damit die Waldbewirtschaftler eine Perspektive hätten, müssten einerseits die Betriebe ihre Geschäftsfelder erweitern und andererseits müssten alle Ökosystemleistungen des Waldes honoriert werden (ebd.).

Im Mittelpunkt dieser Überlegungen steht die Forderung nach der finanziellen Honorierung der Funktion des Waldes bzw. der Forstwirtschaft als Senke für CO₂, das maßgeblich für den Klimawandel verantwortlich gemacht wird. So

ist beispielsweise der Deutsche Forstwirtschaftsrat (DFWR) in seiner „Berliner Erklärung 2020“ vom 30. September 2020 der Auffassung, dass weitere Anreize für die Waldbesitzer generiert werden müssten, um die Klimaschutzfunktion der Wälder zu erhalten oder auszubauen (<https://www.dfwr.de/index.php/blog/414-praemie-fuer-klimaschutzleistung-bewirtschafteter-waelder-gefordert>). Gefordert wird in diesem Zusammenhang eine „flächenabhängige „Klimaleistungsprämie für Waldbesitzer“, die nachweislich ihre Wälder an das künftige Klima anpassen, damit sie als Kohlenstoffspeicher und darüber hinaus auch die vielfältigen Funktionen für die Allgemeinheit wahrnehmen können“ (ebd.). Zur Finanzierung verweist der DFWR auf das ab 2021 gestartete nationale Emissionshandelssystem mit Festpreisen je Tonne CO₂ (ebd.). Die dadurch entstehenden Mehreinnahmen im Energie- und Klimafonds schafften nach Ansicht des DFWR für den Bund die Möglichkeiten, die Anstrengungen der deutschen Waldeigentümer für den Klimaschutz zu honorieren.

Die Agrarminister der Länder und die Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft Julia Klöckner haben am 24. und 25. September 2020 auf der Agrarministerkonferenz (AMK) in Weiskirchen grundsätzlich eine neue langfristig angelegte Förderung der Forstwirtschaft über eine Honorierung von Waldleistungen begrüßt und gefordert („Neue Förderung für Waldbesitzer angestrebt“, Holz-Zentralblatt, Nummer 40 vom 2. Oktober 2020). Wie diese aber konkret aussehen und finanziert werden könnte, dazu gab es keine „belastbaren Ergebnisse“ (ebd.).

1. Wie schätzt die Bundesregierung grundsätzlich die Bedeutung der Monetarisierung bzw. Honorierung von Ökosystemleistungen als Beitrag zur zukünftigen wirtschaftlichen Perspektive für Forstbetriebe in Deutschland ein?

Die deutsche Forstwirtschaft stellt für die Gesellschaft zahlreiche Schutz- und Erholungsleistungen im Wald bereit. Neben Leistungen zugunsten der Biodiversität und der Erholung bestehen weitere wichtige Ökosystemleistungen des Waldes und der Forstwirtschaft z. B. in der Aufnahme und Speicherung von Niederschlägen, dem Schutz des Bodens vor Erosion, der Wasserfilterung, dem Lärm- und Immissionsschutz, der Frischluftbildung, der positiven Wirkungen auf das Lokalklima und nicht zuletzt dem Klimaschutz durch Kohlenstoffspeicherung im Wald und in Holzprodukten.

In den im Rahmen der Forschungs-Initiative „Die Ökonomie von Ökosystemen und Biodiversität“ (TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity) verfassten Studien (<https://www.bfn.de/themen/oekonomie/naturkapital-teeb-de.html>) „Naturkapital und Klimapolitik“ sowie „Ökosystemleistungen in ländlichen Räumen“ wird beispielhaft auf den gesellschaftlichen Nutzen verschiedener Waldleistungen hingewiesen und dieser teilweise monetär beziffert. Allerdings liegen nur für einige ausgewählte Waldleistungen deutschlandweite Schätzungen vor. Diese zeigen den hohen Wert dieser Leistungen. Insbesondere der Nutzen der Erholungsleistung sowie bestimmter Naturschutzleistungen reicht mit jeweils etwa 2 Mrd. Euro pro Jahr an die Größenordnung des Rohholzproduktionswertes heran. Die Kohlenstoff-Senkenleistung der deutschen Wälder wird abhängig von den jeweils unterstellten Mengen und Bewertungsansätzen sehr unterschiedlich monetär bewertet.

Die Monetarisierung, d. h. die ökonomische Bewertung der Ökosystemleistungen, resultiert für sich alleine nicht in Zahlungen an die Waldbesitzer und beeinflusst ihre betrieblichen Entscheidungen nach Kenntnis der Bundesregierung nicht. So wird z. B. in der deutschen TEEB-Studie „Naturkapital und Klimapolitik“ festgestellt, dass Anreize für die Betriebe, die Senkenleistung des Waldes zu vergrößern, entfallen.

2. Sind der Bundesregierung ethische Bedenken im Zusammenhang mit der Ökonomisierung von Ökosystemleistungen bekannt, und wenn ja, welche?

Der Bundesregierung sind keine ethischen Bedenken im Zusammenhang mit der Honorierung von Ökosystemleistungen bekannt.

3. Plant die Bundesregierung eine Honorierung der Funktion des Waldes bzw. der Forstwirtschaft als Senke für CO₂ im Zusammenhang mit der CO₂-Bepreisung des nationalen Emissionshandelssystems, und wenn ja, wie ist der Stand der Planung?
4. Befasst sich die Bundesregierung mit Ansätzen, wie die Höhe der Vergütung für die CO₂-Bindung des Waldes bzw. der Forstwirtschaft hergeleitet werden könnte (z. B. Flächenpauschale oder differenziert nach bestandspezifischem CO₂-Bindungspotenzial)?

Die Fragen 3 und 4 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Eine Bund-Länder Arbeitsgruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der für Wald zuständigen Ministerien von sechs Bundesländern berät gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der privaten und kommunalen Waldbesitzer und der Wissenschaft aktuell über eine Honorierung der CO₂-Bindungsleistung der Wälder. Die Agrarministerkonferenz (AMK) hat den Bund mit Beschluss vom 25. September 2020 gebeten, über den Fortgang der Beratungen zur Frühjahr-AMK 2021 zu berichten. Wann ein finales Vergütungskonzept vorliegt und hierüber eine Entscheidung getroffen wird, hängt vom Verlauf der Beratungen zwischen den Ressorts ab.

5. Wie würden sich nach Kenntnis der Bundesregierung weitere Flächenstilllegungen (Nutzungsverzicht) auf die Funktion der Wälder in Deutschland als CO₂-Senke auswirken?

Gibt es zu diesem Thema nach Kenntnis der Bundesregierung aktuelle Studien?

Entscheidend für die Speicherleistung der Wälder ist die Bilanz aus Zufluss (Zuwachs) und Entzug von Kohlenstoff durch Entnahme (Nutzung) und Absterben. Die Kohlenstoffbilanz hängt dabei entscheidend vom Altersklassenaufbau ab. Junge Wälder besitzen eine starke Senkenleistung, während sich in alten Wäldern mit natürlicher Waldentwicklung, bezogen auf die oberirdische Biomasse, über lange Zeiträume von bis zu 500 Jahren und mehr ein Gleichgewicht zwischen CO₂-Aufnahme (Wachstum) und Abgabe (Verrottung) einstellt. In Wäldern, die sich natürlich entwickeln, kann sich kurz- bis mittelfristig die CO₂-Speicherleistung erhöhen, mit zunehmendem Alter der Bestände würde die Kapazität für weitere Kohlenstoffbindung durch Vorratsaufbau in der oberirdischen Biomasse abnehmen.

Des Weiteren können nicht mehr bewirtschaftete Waldflächen instabil werden und bei Erreichen der natürlichen Altersgrenze absterben. Dies ist ein natürlich ablaufender Prozess, der aus Sicht des Naturschutzes in der Regel erwünscht ist. Er führt zunächst zu einer Zunahme des Kohlenstoffspeichers Totholz und durch Zersetzungsprozesse auch zu einer Zunahme des Bodenkohlenstoffs. Ein Teil des Kohlenstoffs geht während der Zersetzung des Totholzes wieder in die Atmosphäre über. Der gleichzeitige Aufwuchs von Biomasse führt langfristig zu einem Gleichgewicht in der Kohlenstoffbilanz.

Zu diesem Thema wird auf den Sonderbericht „Klimawandel und Land“ des Weltklimarats der Vereinten Nationen (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) aus dem Jahr 2019 verwiesen (IPCC-Sonderbericht über Klimawandel, Desertifikation, Landdegradierung, nachhaltiges Landmanagement, Ernährungssicherheit und Treibhausgasflüsse in terrestrischen Ökosystemen – <https://www.ipcc.ch/srccl/download/>). Aussagen zu der Thematik (Klimawirkung durch Bewirtschaftung von Wäldern) sind in dem Bericht mehrfach zu finden, z. B. in der Technischen Zusammenfassung auf Seite 55, linke Spalte (https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/07/03_Technical-Summary-TS_V2.pdf):

„Nachhaltige Waldbewirtschaftung kann Entwaldung verhindern, Kohlenstoffsenken erhalten und verbessern und kann zu den Zielen der Treibhausgasemissions-Reduzierung beitragen. Eine nachhaltige Waldbewirtschaftung bringt sozioökonomische Vorteile und liefert Fasern, Holz und Biomasse, um den wachsenden Bedarf der Gesellschaft zu decken. Während die nachhaltige Waldbewirtschaftung hohe Kohlenstoffsenken erhält, kann die Umwandlung von Primärwäldern in nachhaltig bewirtschaftete Wälder während des Übergangs zu Kohlenstoffemissionen und zum Verlust der Biodiversität führen (hohes Vertrauensniveau). Umgekehrt kann in Gebieten mit degradierten Wäldern eine nachhaltige Waldbewirtschaftung die Kohlenstoffvorräte und die Biodiversität erhöhen (mittleres Vertrauensniveau). Die Kohlenstoffspeicherung in langlebigen Holzprodukten und die Verringerung der Emissionen aus der Verwendung von Holzprodukten als Ersatz für emissionsintensive Materialien tragen ebenfalls zu den Minderungszielen bei.“ Dieser Punkt findet sich auch in der Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger wieder unter Abschnitt B.5 auf Seite 21.

6. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über den Stand der Debatte bezüglich der Honorierung von Ökosystemleistungen des Waldes auf Ebene der Europäischen Union?

Die Beratungen zur Förderung von waldbezogenen Maßnahmen auf EU-Ebene sind noch nicht abgeschlossen.

7. Besteht nach Kenntnis der Bundesregierung die Gefahr, dass Forstbetriebe nach Einführung einer Flächenprämie zur Honorierung von Ökosystemleistungen (z. B. CO₂-Bindung) zukünftig in ihrer unternehmerischen Unabhängigkeit eingeschränkt werden könnten?
8. Welche Auswirkungen hätte die Einführung einer flächenabhängigen Honorierung von Ökosystemleistungen des Waldes nach Kenntnis der Bundesregierung auf die bisherigen Förderinstrumente für die Forstwirtschaft, beispielsweise auf die Förderung über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK)?

Die Fragen 7 und 8 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Auswirkungen einer Honorierung der Ökosystemleistungen auf wirtschaftliche Entscheidungen der Forstbetriebe oder bestehende Förderinstrumente für die Forstwirtschaft hängen von der Ausgestaltung des konkreten Honorierungssystems ab. Da derzeit kein System vorliegt, können keine Aussagen zu diesen Auswirkungen getroffen werden.

9. Welche Schlussfolgerung für ihr eigenes Handeln zieht die Bundesregierung aus dem Befund des Instituts für Weltwirtschaft Kiel (IfW Kiel), dass die im Rahmen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets der Bundesregierung vom 3. Juni 2020 für den Erhalt der Wälder vorgesehene Bereitstellung von 700 Mio. Euro ohne eine einheitliche Energiepolitik mit einheitlicher CO₂-Bepreisung über alle Sektoren widersprüchlich und ineffizient sei (siehe dazu: <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/medieninformationen/2020/corona-hilfen-erhoehen-staatliche-subventionen-deutlich/>)?

Ziel der Maßnahme A 17 des Konjunkturpakets ist es, angesichts der klimabedingten massiven Waldschäden Hilfen für den Erhalt und die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder bereitzustellen einschließlich der Förderung der Digitalisierung in der Forstwirtschaft und die Unterstützung von Investitionen in moderne Betriebsmaschinen und -geräte sowie der Förderung einer modernen Holzwirtschaft einschließlich der stärkeren Nutzung von Holz als Baustoff. Einen Widerspruch dieser Maßnahme zur CO₂-Bepreisung sieht die Bundesregierung nicht. In der zitierten Veröffentlichung des Instituts für Weltwirtschaft Kiel wird zwar für die Waldmaßnahme wie auch für andere Maßnahmen des Konjunkturpakets ein Widerspruch zur damals noch fehlenden CO₂-Bepreisung konstatiert aber nicht näher begründet.

Zudem ist die Maßnahme A 17 unter dem Kapitel und somit übergeordneten Ziel „Wirtschaftliche und soziale Härten abfedern“ verortet. Im Übrigen wird in der Veröffentlichung nicht von einer ineffizienten Maßnahme gesprochen.

