



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

über die Prüfung

Maßnahmen zum Erhalt und zur nachhaltigen
Bewirtschaftung der Wälder (Kapitel 1010 Tgr. 01 –
Konjunkturmaßnahmen Wald und Holz Titel 683 12)

Teil 1: Einführung und Evaluierung einer „Prämie“ zum Erhalt und zur
nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne
des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Gz.: III 3 - 0000510

17. Februar 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	9
1.1	Problemstellung	9
1.2	Prüfungsverfahren	9
2	Entstehung der Prämie	10
2.1	Grundlagen	10
2.2	Sachverhalt	10
2.3	Vorläufige Würdigung und Empfehlung	19
2.4	Stellungnahme	22
2.5	Abschließende Würdigung	23
3	Ermittlung des Schadens	23
3.1	Grundlagen	23
3.2	Sachverhalt	23
3.3	Vorläufige Würdigung und Empfehlung	25
3.4	Stellungnahme	27
3.5	Abschließende Würdigung	27
4	Auswahl des Projektträgers	28
4.1	Grundlagen	28
4.2	Sachverhalt	28
4.3	Vorläufige Würdigung und Empfehlung	31
4.4	Stellungnahme	32
4.5	Abschließende Würdigung	32

5	Erfolgskontrolle	32
5.1	Grundlagen	32
5.2	Sachverhalt	33
5.3	Vorläufige Würdigung und Empfehlung	34
5.4	Stellungnahme	35
5.5	Abschließende Würdigung	36
6	Schlussbetrachtung	36

Abkürzungsverzeichnis

B

BGB *Bürgerliches Gesetzbuch*

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BLE *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMU *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*

BWaldG *Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft*

F

FNR *Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe*

FSC *Forest Stewardship Council*

G

GAK *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“*

H

ha *Hektar*

M

m³ *Kubikmeter*

MdB, Bundestagsabgeordneter *Mitglied des Deutschen Bundestages*

P

PEFC *Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes*

T

Thünen-Institut *Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei mit dem jetzigen Institut für Waldwirtschaft*

Z

Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 *Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020*

0 Zusammenfassung

Der Deutsche Bundestag hat am 2. Juli 2020 in Reaktion auf die Corona-Krise das Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) beschlossen. Der zweite Nachtrag zum Bundeshaushalt 2020 sah für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) Haushaltsmittel und Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 1 Mrd. Euro vor. Die Umsetzung des Konjunkturpakets sollte u. a. über drei Bereiche erfolgen:

- Prämie zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder mit 500 Mio. Euro,
- Investitionsprogramm Wald und Holz mit 100 Mio. Euro und
- Förderung des klimafreundlichen Bauens mit Holz mit 100 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat die Prämie zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder geprüft. Der vorliegende erste Teil der Abschließenden Mitteilung enthält Erkenntnisse zur Entstehung der Prämie, zur Schadensermittlung, zur Auswahl des Projektträgers und zur Evaluierung. Ein zweiter Teil berichtet zur Durchführung der Maßnahmen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des BMEL stellt der Bundesrechnungshof abschließend als Prüfungsergebnis fest:

0.1 Anlässlich des Referatsleitergesprächs am 6. August 2020 zur Vorbereitung des Haushaltsentwurfs 2021 stellte das BMEL seine Pläne für die Waldprämie vor. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sah nicht, „welchen Mehrwert die beabsichtigte flächenbezogene Förderung mit Bundesmitteln haben könnte, zumal der Eindruck entstanden ist, dass elementare Voraussetzungen (z. B. Feststellung eines Schadens, Bedürftigkeit, Zuständigkeit des Bundes im Rahmen einer gesamtstaatlichen Repräsentation) [...] nur unzureichend berücksichtigt werden sollen“. Auch der Bundesrechnungshof zeigte sich gegenüber einer Billigkeitsleistung skeptisch, da diese nicht in Betracht kommt, wenn die beabsichtigten Zwecke durch Zuwendungen erreicht werden können. Das BMEL sprach sich gegen Zuwendungen aus. Das BMEL führte letztlich aus, dass es durch Dürre und Corona zu einer beispiellosen existenzbedrohenden Situation der Waldbesitzer gekommen sei. Diese Situation könne nicht allein mit den bestehenden Instrumenten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ behoben werden. In dieser Situation springe der Bund deshalb mit einem Konjunkturprogramm ein.

Nach § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese sollen u. a. Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage,
- Aufzeigen relevanter Handlungsalternativen,
- vollständige finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Ergebnis und Entscheidungsempfehlung und

- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass eine diese Kriterien einbeziehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht vorliegt, auch wenn einzelne Aspekte angesprochen und im Hinblick auf die Nachfragen des BMF und des Bundesrechnungshofes erörtert wurden. Die Aussagen des BMEL sind jedoch nicht schlüssig und überwiegend durch die Forderungen der Verbände gekennzeichnet.

Das BMEL hat entgegnet, mit der Billigkeitsleistung die Folgen des damaligen pandemiebedingten Katastrophengeschehens durch einen konditionierten Teilausgleich erlittener Einkommensverluste abgedeckt zu haben.

Das BMEL sollte – wie vom Bundesrechnungshof bereits mehrfach eingefordert – seine methodischen Defizite bei Analyse der Ausgangslage, Zielfestlegung und Darstellung von Handlungsalternativen abstellen (Nummer 2).

- 0.2 Das BMEL forderte das Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei mit dem jetzigen Institut für Waldwirtschaft (Thünen-Institut) mit Schreiben vom 29. Juli 2020 auf, ein Gutachten zu den Waldschäden durch Extremwetterereignisse im Privat- und Kommunalwald im Bundesgebiet für die Jahre 2018 bis 2020 zu erstellen.

Das Thünen-Institut legte das „Gutachten über Waldschäden im Privat- und Kommunalwald zur Evaluierung von bundesweiten Waldschäden“ am 20. August 2020 vor. Das Gutachten kam zum Ergebnis, dass von den Waldschäden durch Extremwetter Forstbetriebe innerhalb eines West-Ost-Bandes in der Mitte Deutschlands bisher besonders stark betroffen waren. In der Summe betrage der Schaden für den Privat- und Kommunalwald 2,4 Mrd. Euro. Der zu erwartende – nicht bezifferte – Umsatzrückgang der deutschen Forstwirtschaft durch die Folgen der COVID-19-Pandemie dürfte durch die seit dem Jahr 2018 anhaltenden Waldschäden durch Extremwetterereignisse überlagert werden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMEL die Voraussetzungen nach Verwaltungsvorschrift Nummer 1.1 zu § 53 BHO nicht zureichend beachtet hat. Danach sollen Billigkeitsleistungen in der Regel nur zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die ihre Ursache in einem Ereignis haben, das für den betroffenen Personenkreis nicht vorhersehbar war und von ihm auch nicht zu vertreten ist. Zudem wies der Bundesrechnungshof bereits mehrfach darauf hin, dass bei Billigkeitsleistungen auch ein Schadens- und Bedürftigkeitsnachweis verlangt werden sollte. Da die Schäden der Waldeigentümer nach den Erkenntnissen des Thünen-Instituts nicht nachweisbar pandemiebedingt, sondern auch durch die Art der Waldbewirtschaftung entstanden sind, hätte das BMEL keine Billigkeitsleistungen im Rahmen der Corona-Hilfsmaßnahmen erbringen dürfen.

Das BMEL hat entgegnet, dass der Eintritt des Schadens nach seiner Einschätzung nicht vorhersehbar gewesen sei und nicht auf die Art der Waldbewirtschaftung

zurückgehe. Die waldbaulichen Grundlagen seien vor bis zu 100 Jahren gelegt worden und kurzfristig nicht zu ändern. Auf die Kritik einer fehlenden Bedürftigkeitsprüfung vor Bewilligung einer Billigkeitsleistung hat das BMEL darauf hingewiesen, es teile diese grundsätzlich, allerdings sei so entschieden worden. Das BMEL hat angegeben, in künftigen Fällen bei einer Einführung von Billigkeitsleistungen mögliche Schwachstellen zu berücksichtigen.

Das BMEL sollte künftig bei jeder Entscheidung zur Gewährung von Billigkeitsleistungen prüfen, ob und wie weit sich der zu begünstigende Personenkreis für Schaden oder Bedürftigkeit eigenverantwortlich einen Beitrag zurechnen lassen muss. (Nummer 3).

- 0.3 Die Umsetzung der Billigkeitsleistung erforderte nach Auffassung des BMEL die Beauftragung einer Einrichtung mit den Aufgaben der Prüf- und Zahlstelle. Noch während der Bemühungen um die Ausgestaltung der Billigkeitsleistung bereitete das BMEL die Durchführung der Maßnahme vor. Zu diesem Zweck bat es die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe (FNR) und die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) um eine Darstellung der vorgesehenen Durchführungsschritte und um die Abgabe eines finanziellen Angebots. In der „Leistungsbeschreibung“ waren die einzelnen Arbeitsschritte nicht vorgegeben. Die Angebote sollten dazu dienen, eine Wirtschaftlichkeitsprüfung im Sinne von § 7 BHO durchzuführen. Im Vorfeld der Abstimmung der Leitungsvorlage zwischen dem Fachreferat und dem Haushaltsreferat wies das Haushaltsreferat darauf hin, dass eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung aus der Anlage zu entfernen sei, weil die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der fachlichen Bewertung „den Boden unter den Füßen wegziehe“. Die Angebote der FNR und der BLE seien wirtschaftlich „schlicht nicht vergleichbar“. Letztlich erhielt die FNR den Zuschlag.

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass das BMEL eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 BHO vorgenommen hat. Er hat allerdings bemängelt, dass es aufgrund methodischer Fehler diese Untersuchung jedoch nicht verwerten konnte. In Kenntnis dieser Mängel hat das BMEL gleichwohl den Zuschlag erteilt.

Das BMEL hat seine Vorgehensweise erläutert. Es hat darauf verwiesen, dass die beiden Projektträger BLE und FNR verschiedene Schwerpunkte haben. Bei der FNR handele es sich um denjenigen Projektträger, welcher regelmäßig mit Aufträgen auf dem Gebiet der nachwachsenden Rohstoffe beauftragt wird und auf diesem Gebiet die erforderliche Erfahrung und Expertise zu einer effektiven und effizienten Projektabwicklung aufweise. Es werde deutlich, dass neben rein monetären Aspekten im Sinne des kostengünstigsten Anbieters auch weitere Aspekte bei der Auswahl eine tragende Rolle einnehmen mussten.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik an der unzureichenden Leistungsbeschreibung aufrecht. Aufgrund der weiteren Erläuterungen des BMEL betrachtet er die Beanstandung als erledigt (Nummer 4).

- 0.4 Das BMEL sah keine Kriterien für eine spätere Erfolgskontrolle vor. Ende Mai 2021 wies das BMEL im Waldbericht darauf hin, dass die Nachhaltigkeitsprämie sowohl von privaten als auch kommunalen Forstbetrieben schnell und stark angenommen werde. Bis Ende Mai 2021 sei die Prämie von über 116 000 Waldbewirtschaftenden in Höhe von insgesamt 416 Mio. Euro beantragt worden. Erkennbar sei bereits die beabsichtigte Lenkungswirkung der Prämie in Richtung mehr Nachhaltigkeit, da die zertifizierte Waldfläche in Deutschland im Zeitraum Juli 2020 bis Mai 2021 über 865 000 Hektar (ha) auf über 8,5 Mio. ha angestiegen sei.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das BMEL rund 500 Mio. Euro ausgegeben und erreicht hat, dass die zertifizierte Waldfläche um etwa 12 % zugenommen hat. Eine nachhaltigere Wirkung hätte durch verschärfte gesetzliche Regelungen zu einer nachhaltigeren Waldbewirtschaftung erreicht werden können.

Das BMEL hat bestätigt, dass der Zweck der Richtlinie darin liege, zum Erhalt der Wälder und der gesellschaftlichen unverzichtbaren Waldfunktionen durch Unterstützung einer über den gesetzlichen Standard hinausgehenden nachhaltigen Bewirtschaftung der privaten und kommunalen Forstbetriebe angesichts der ökonomischen Folgen des Klimawandels und der Corona-Pandemie beizutragen. Dies sei gelungen.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass auch gesetzliche Regelungen zur Waldbewirtschaftung ohne Einsatz von Steuergeldern eine nachhaltige Waldbewirtschaftung ermöglicht hätten. Das BMEL sollte künftig unter Beachtung der Zuständigkeiten des Bundes nur dann eine Anpassung der Wälder an den Klimawandel fördern, wenn dies eine wirtschaftliche Möglichkeit ist, diesem Ziel messbar näher zu kommen (Nummer 5).

1 Vorbemerkungen

1.1 Problemstellung

Wälder spielen eine wichtige Rolle im Kampf gegen den globalen Klimawandel, da sie große Mengen Kohlenstoff speichern können und den nachwachsenden und klimafreundlichen Rohstoff Holz bereitstellen. Wälder sind der größte terrestrische Kohlenstoffspeicher. Auf der anderen Seite sind sie vom Klimawandel stark betroffen, da sie als langlebiges Ökosystem eine Anpassung an schnelle und starke Klimaveränderungen nicht schnell leisten können. Stürme, Dürre und Borkenkäferbefall haben den Wäldern in Deutschland in den vergangenen Jahren immens zugesetzt. Über die Holznutzung wird Kohlenstoff in langlebigen Holzprodukten festgelegt. Zudem können Holzprodukte andere Stoffe ersetzen, die energieintensiver zu erzeugen, zu bearbeiten und zu entsorgen sind. Privatwälder bilden mit 48 % die größte Gruppe des Waldbesitzes in Deutschland. Daneben befinden sich rund 29 % der Wälder im Eigentum der Länder und 19 % sind Körperschaftswald, gehören also Städten, Gemeinden oder öffentlich-rechtlichen Stiftungen. Die übrigen 4 % der Wälder sind Bundes-eigentum.¹

Der Deutsche Bundestag beschloss am 2. Juli 2020 in Reaktion auf die Corona-Krise das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020. Der zweite Nachtrag zum Bundeshaushalt 2020 sah für das BMEL Haushaltsmittel und Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 1 Mrd. Euro vor. Die Umsetzung des Konjunkturpakets sollte u. a. über drei Bereiche erfolgen:

- Prämie zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder mit 500 Mio. Euro,
- Investitionsprogramm Wald und Holz mit 100 Mio. Euro und
- Förderung des klimafreundlichen Bauens mit Holz mit 100 Mio. Euro.

1.2 Prüfungsverfahren

Wir haben die Maßnahmen zur Förderung nachhaltiger Waldwirtschaft und zur Stabilisierung der Forstwirtschaft geprüft. Gegenstand der Prüfung ist die Prämie zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder.

Wir haben Erhebungen beim BMEL, bei der FNR und dem Thünen-Institut², vorgenommen. Zudem haben wir ein Informationsgespräch mit einem Zertifizierer geführt.

¹ Broschüre des BMEL „Der Wald in Deutschland – Ausgewählte Ergebnisse der dritten Bundeswaldinventur“, Stand: Oktober 2014.

² Das Fachinstitut trägt seit dem 1. Dezember 2021 die Bezeichnung „Institut für Waldwirtschaft“.

Der vorliegende erste Teil der Abschließenden Mitteilung enthält Erkenntnisse zur Entstehung der Prämie, zur Schadensermittlung, zur Auswahl des Projektträgers und zur Evaluierung. In einem zweiten Teil werden wir zur Durchführung der Maßnahmen berichten.

Das BMEL hat zweimal zur Prüfungsmitteilung Stellung genommen. Die Stellungnahmen des BMEL haben wir nachfolgend berücksichtigt.

2 Entstehung der Prämie

2.1 Grundlagen

Gemäß § 7 Absatz 1 Satz 1 BHO sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans zu beachten. Dabei sind nach § 6 BHO bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (Verpflichtungsermächtigungen) zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Leistungen aus Gründen der Billigkeit dürfen zudem nach § 53 BHO nur gewährt werden, wenn dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind. Billigkeitsleistungen kommen jedoch nicht in Betracht, wenn die mit der geplanten finanziellen Leistung verfolgten Zwecke mit Zuwendungen erreicht werden können.

2.2 Sachverhalt

Das BMEL stellte im Jahr 2019 auf der Grundlage von Erhebungen des Thünen-Instituts und Meldungen der Länder fest, dass die Folgen des Klimawandels den Wald in einem bisher nicht gekannten Ausmaß geschädigt hatten und die Forstbetriebe und den Holzmarkt entsprechend belasten. Das BMEL ging davon aus, dass wegen eines Schadholzbefalls die wieder zu bewaldende Fläche 245 000 ha betrage. Das BMEL setzte sich deshalb für ein Konjunkturpaket für Wald und Holz ein.

Seitens der Verbände der Forstwirtschaft wurden Forderungen im Zusammenhang mit den Waldschäden vorgebracht.

Der Verband D. forderte im August 2019 ein Maßnahmenpaket für den Wald. Im Einzelnen forderte er u. a.,

- Ein Kapitel „Wald“ im Bundeshaushalt, gespeist aus einer CO₂-Bepreisung, einzurichten.

Die Anpassung der Wälder an den Klimawandel sei eine Aufgabe für die nächsten Jahrzehnte. Für einen Zeitraum von zunächst zehn Jahren seien deshalb mindestens 2 Mrd. Euro bzw. 200 Mio. Euro jährlich im Bundeshaushalt bereitzustellen und daraus die Kosten zur

Beseitigung der Waldschäden und für den Umbau der Wälder hin zu klimaangepassten, strukturierten Mischwäldern zu tragen. Die Maßnahmen und der Mitteleinsatz seien deshalb in regelmäßigen Abständen zu bilanzieren und an die Situation anzupassen. Zur Sicherung der Klimaschutzleistung unserer Wälder seien die Mittel bei Bedarf aufzustocken. Die Verteilung der Bundesmittel müsse sich am Schadholzaufkommen bzw. an der Aufforstungsfläche orientieren.

- Die bestehenden Förderprogramme und Fördermaßnahmen für den Wald in ihrer Anwendung zu vereinfachen.

Um den flächigen Erfolg zu gewährleisten, müssten dringend bürokratische Hürden im Förderverfahren abgebaut werden. Die Anwendung der De-minimis-Regelung sei für forstliche Fördermaßnahmen durch die Notifizierung der Förderprogramme aufzuheben. In Härtefällen sei eine Förderung der Maßnahmen zu 100 % durchzuführen.

- Weitere Soforthilfemaßnahmen für den deutschen Wald sowie eine langfristige Strategie, um aus dem Krisenmodus zu kommen und die Wälder an den Klimawandel anzupassen.

Als Sofortmaßnahme zur Räumung und Schadbeseitigung seien rückwirkend zum 1. Januar 2019 25 Euro pro Kubikmeter (m³) geräumtes Schadholz aus Mitteln des Bundes allen Waldbesitzarten, insbesondere den Kleinst- und Kleinprivatwaldbesitzern, unbürokratisch zur Verfügung zu stellen.

Eine berufsständische Vertretung der Forstleute forderte im Juni 2020 angesichts von Waldkrise und Corona eine Walderhaltungsprämie sowie eine Holzbauprämie. In Zeiten, in denen Milliardenhilfen für klimapolitisch umstrittene Branchen wie Luftfahrt und Autoindustrie bereitgestellt würden, müsse es möglich sein, für das überaus sensible Ökosystem Wald, für diesen Klimaschützer Nummer 1 und seine Eigentümer ausreichend Geld zur Verfügung zu stellen. Länder, Kommunen und viele Privatwaldeigentümer stünden vor fast unlösbaren Aufgaben. Mit kaum erzielbaren Erlösen aus dem Holzverkauf könne keine einzige Pflanze gekauft oder in den Boden gebracht werden. Ebenso geriet die Pflege oder der Umbau der bestehenden Waldbestände ins Hintertreffen. Hier könne eine Walderhaltungsprämie helfen – geknüpft an ökologische und soziale Kriterien. Sie könne die gesellschaftlich relevanten Funktionen des Waldes abbilden helfen und die Abhängigkeit vom Holzerlös verringern. Neben dieser Waldprämie könne auch eine Holzbauprämie den Kommunen und Privatinvestoren die Investition in neue und nachhaltige Bauprojekte erleichtern. Die Holzerlöse könnten derzeit jede Steigerung vertragen und kämen direkt im Wald an der richtigen Stelle an. Gleichzeitig werde dadurch auch die Innovation in der Baubranche Richtung Nachhaltigkeit und Klimaschutz unterstützt.

Ein Dachverband der Forstwirtschaft forderte die Bundesregierung auf, eine flächenabhängige Klimaleistungsprämie für Waldeigentümer auf den Weg zu bringen. Diese Klimaleistungsprämie soll grundsätzlich allen Eigentümern unabhängig von Größe und Besitzart gezahlt werden, die nachweislich ihre Wälder an das künftige Klima anpassen und damit die Klimaschutzfunktion für die Allgemeinheit erfüllen. Der Nachweis könne u. a. durch forst-

liche Zertifizierungssysteme erbracht werden. Waldeigentümer stünden vor der Herausforderung, trotz fehlender Liquidität die Wälder zu erhalten und sie schnellstmöglich an die sich rasant ändernden Klimabedingungen anzupassen. Das liege im Interesse der gesamten Gesellschaft. Bund und Länder hätten bereits ihre Förderprogramme ausgebaut. Die forstlichen Förderverfahren seien allerdings zunehmend komplexer und aufwendiger. Dies sei maßgeblich auf den beihilferechtlichen Rahmen der Europäischen Union zurückzuführen. In Anbetracht der Herausforderungen der Zukunft seien neue, langfristig tragfähige Finanzierungsinstrumente notwendig.

Auf der Mitgliederversammlung des Dachverbands signalisierte die damalige Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft, dass sie sich dafür einsetzen werde, den Klimaschutz bei der Entwicklung von Instrumenten zur Honorierung von Ökosystemleistungen einzubeziehen. Sie führte weiterhin aus, dass das BMEL diejenigen honorieren wolle, die den Wald als maßgeblichen Klimaschützer erhalten. Gleichzeitig dürfe eine Prämie nicht dazu führen, dass Wälder nicht mehr bewirtschaftet werden. Dies würde zur weiteren Ausbreitung des Borkenkäfers beitragen. Eine eingesetzte Bund-Länder-Arbeitsgruppe arbeite bereits an einem Modell.

Im Juni 2020 beschloss der Koalitionsausschuss ein umfangreiches Programm zur Bekämpfung der Corona-Folgen.³ Als Schwerpunktmaßnahmen in seinem Bereich identifizierte das BMEL u. a. den Erhalt und die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder. Es wies darauf hin, dass infolge der Dürrejahre 2018 und 2019 und den damit verbundenen massiven Waldschäden und einem zusammengebrochenen Holzmarkt viele Forstbetriebe unter großen Liquiditätseingpässen litten. Den betroffenen Waldeigentümern müssten Möglichkeiten eröffnet werden, ihre Verluste an Beständen teilweise wieder auszugleichen. Der Teilausgleich müsse an Konditionen gebunden werden, damit nur jene Waldeigentümer diesen erhalten, die stark von Schäden betroffen seien. Wichtig sei, dass auch der Kleinprivatwald partizipieren könne. Daher sollte für den Kleinprivatwald eine Prämie mit überschaubarem Aufwand verbunden sein. Sie solle auf einer Zertifizierung aufbauen. Hierdurch sei gesichert, dass die Prämie nur bezahlt wird, wenn eine Waldbewirtschaftung über dem gesetzlichen Standard liege. Die Maßnahme sei deshalb mit einer Lenkungswirkung verbunden.

Am 9. Juni 2020 telefonierte die damalige Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft mit zwei Mitgliedern des Deutschen Bundestages (MdB, Bundestagsabgeordnete) u. a. zu den im Konjunkturprogramm vorgesehenen Waldhilfen. Diese hatten einen Vorschlag für die Verausgabung der Mittel vorgelegt, der bezüglich der direkten Förderung von Waldbesitzenden von den Vorschlägen des BMEL abwich. Die Soforthilfe sollte nur mit der Maßgabe ausgereicht werden, dass die zur Verfügung gestellten Mittel im Wald bzw. den Forstbetrieben verbleiben und in den nachfolgenden 24 Monaten zur Deckung betrieblicher Kosten und/oder weiterführender forstwirtschaftlicher, waldbaulicher Aktivitäten nachweislich genutzt würden. Für eine möglichst schnelle und unbürokratische Verausgabung der Mittel ohne De-minimis-Grenze schlugen die Bundestagsabgeordneten vor, den „vorüber-

³ Eckpunkte des Konjunkturprogramms: Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, Ergebnis der Sitzung des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020.

gehenden Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19“ zu nutzen, nach dem grundsätzlich bis zu 800 000 Euro an Unternehmen ausgezahlt werden können, um wirtschaftliche Folgen der Corona-Krise zu mildern. Die Bundestagsabgeordneten forderten eine sehr großzügige Auslegung dieser beihilferechtlichen Grundlage.

Die Arbeitsebene im BMEL trug dagegen der Hausleitung nachfolgende Bedenken vor: Die Hilfsmaßnahmen für die Wirtschaft, um die Liquiditätsprobleme in Folge der Corona-Krise zu überbrücken, seien im Wesentlichen auf die Vergabe von Liquiditätshilfekrediten (ggf. mit Haftungsfreistellung) gestützt. An diesen Programmen (z. B. Liquiditätshilfeprogramm, Hilfen für Kleinunternehmer und Soloselbstständige) könne auch die Forstwirtschaft partizipieren. Nicht rückzahlbare Zuschüsse seien die Ausnahme und auf kleine Betriebe – Kleinunternehmer und Soloselbstständige – und das Vorliegen ganz erheblicher Umsatzeinbrüche begrenzt. Auch das im Konjunkturpaket vorgesehene Programm für Überbrückungshilfen enthalte erhebliche Auslöseschwellen für die Inanspruchnahme. Es bedürfe daher besonderer Gründe, die in den Folgen der Corona-Krise liegen müssten, um insbesondere gegenüber Betroffenen aus anderen Sektoren vermitteln zu wollen, dass die Forstwirtschaft voraussetzungslos nicht rückzahlbare Zahlungen erhalte.

Für Kredite stünden Forstbetrieben die entsprechenden Angebote der Landwirtschaftlichen Rentenbank sowie die allgemeinen Angebote der Wirtschaftsministerien der Länder offen. Eine Auszahlung von Soforthilfe an alle Waldbesitzenden müsse daher an ein Mindestmaß an Bedingungen geknüpft werden. Das gelte auch, um eine sachgerechte und wirksame Verwendung der Mittel für den Wald zu gewährleisten. Es sei zu erwarten, dass von dem Vorschlag vor allem große Privatwaldbetriebe profitieren würden, die sich aus eigenem Interesse bereits um die Bewirtschaftung ihrer Wälder kümmerten. Es gebe keine Evidenz, dass die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Forstbetriebe eine Folge der Corona-Pandemie seien. Die kaum kostendeckenden Preise für Fichtenholz seien dem überhohen Holzangebot in Folge der Kalamitäten der Jahre 2018 bis 2020 geschuldet.

Das BMEL sprach sich gegen Zuwendungen aus. Die Waldbesitzenden müssten z. B. durch Vorlage ihrer Bilanzen einen relevanten Umsatzeinbruch aufgrund der Pandemie nachweisen. Dies dürfte den allerwenigsten Betrieben gelingen. Jeder einzelne Zuwendungsempfänger müsste individuell den Nachweis der direkten Corona-Schädigung mittels nachprüfbarer Daten erbringen. Für die Masse der nicht buchführungspflichtigen Forstbetriebe (Kleinprivatwald) sei dies nicht möglich und selbst für die größeren Erwerbsforstbetriebe sei dieser Nachweis aus den oben genannten Gründen wohl nur äußerst schwer zu erbringen. Um eine gewünschte Lenkungswirkung der Gelder zu entfalten, werde die Zahlung an die Voraussetzung gebunden, dass die Flächen zertifiziert seien. Damit werde eine nachhaltige Waldbewirtschaftung unterstützt.

Der Deutsche Bundestag beschloss am 2. Juli 2020 in Reaktion auf die Corona-Krise das zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020.⁴ Der zweite Nachtragshaushalt sah für das BMEL Haushaltsmittel und Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 1 Mrd. Euro vor und diente dem im zweiten Corona-Steuerhilfegesetz verabschiedeten „Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket“ der Koalitionsfraktionen. Das zugrunde liegende Eckpunkteprogramm „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern. Zukunftsfähigkeit stärken“ sieht für das BMEL zwei Maßnahmen vor:

- Nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und
- Investitionsförderprogramm für den Stallumbau.

Zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder ist im Eckpunkteprogramm ausgeführt:

„Nach zwei Dürrejahre hat auch das Jahr 2020 mit großer Trockenheit begonnen. Damit setzen sich die Schäden im Wald in Deutschland fort. Die Holzpreise sind – zum Teil auch durch die Corona-Pandemie – stark gesunken. Deshalb stellt die Bundesregierung weitere 700 Mio. Euro für den Erhalt und die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder einschließlich der Förderung der Digitalisierung in der Forstwirtschaft und die Unterstützung von Investitionen in moderne Betriebsmaschinen und -geräte bereit. Daneben soll auch die Förderung einer modernen Holzwirtschaft einschließlich der stärkeren Nutzung von Holz als Baustoff erfolgen. {Finanzbedarf: 0,7 Mrd. Euro}“.

Die Umsetzung des Konjunkturpakets sollte über drei Bereiche erfolgen:

- Prämie zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder mit 500 Mio. Euro,
- Investitionsprogramm Wald und Holz mit 100 Mio. Euro und
- Förderung des klimafreundlichen Bauens mit Holz mit 100 Mio. Euro.

Die Prämie zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder sollte eine Lenkungswirkung entfalten. Die Vergabe sollte an einfache Kriterien gebunden werden. Den Waldeigentümern sollte ein pauschaler Ausgleich für Verluste gezahlt werden. Die Verluste sollten durch das Thünen-Institut auf nationaler Ebene ermittelt werden, sodass der einzelne Waldbesitzer keine Verluste nachweisen musste. Die Zahlung sollte allerdings an eine Zertifizierung nach dem Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC), dem Forest Stewardship Council (FSC) oder einem vergleichbaren Standard gebunden werden.

Dieser Vorgabe folgend sah die Arbeitsebene im BMEL in einer Leitungsvorlage nunmehr vor:

„Das Modell der Prämie zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder (500 Mio. Euro) sieht vor, wegen der Waldschäden nach Sturm, Dürre und Borkenkäfer-Massenvermehrung und der damit verbundenen Überlastung des Holzmarktes und des

⁴ Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtragshaushalts zum Bundeshaushalt 2020 vom 14. Juli 2020, BGBl. 2020 Teil I Nummer 35, Seiten 1669 ff.

Preisverfalls den Waldbesitzern einen pauschalen Ausgleich von Verlusten auf Basis von De-minimis zu zahlen. Die monetären Verluste sollen auf nationaler Ebene durch das Thünen-Institut [...] eingeschätzt und auf die Fläche der einzelnen Waldbesitzer umgelegt werden. Waldbesitzer müssen daher nicht ihre jeweiligen Verluste nachweisen. Die Zahlung soll an die Zertifizierung nach PEFC, FSC oder einem vergleichbaren Standard gebunden werden, der über den gesetzlichen Standard hinausgeht. Damit erhält die Prämie die erwünschte Lenkungswirkung hin zu besonders nachhaltiger Waldbewirtschaftung.

Am 17. Juli 2020 hat die Fachabteilung das Modell mit den Spitzen der Verbände sowie des PEFC und FSC und dem Thünen-Institut erörtert. Im Ergebnis wurde das Modell von allen als geeignet eingeschätzt, die Prämie im vorgegebenen Zeitrahmen umzusetzen. Auf Basis dieser Besprechung wird das Modell gegenwärtig weiter konkretisiert und dazu eine Leitungs-vorlage mit Eckpunkten der Umsetzung erarbeitet.

Von ... [einem Verband] wurde kritisch gesehen, dass viele größere Erwerbsforstbetriebe und Kommunen an der Prämie voraussichtlich nicht partizipieren können, da sie bereits Beihilfen in der nach De-minimis zulässigen Höhe von 200 000 Euro binnen dreier Jahre erhalten haben. Aufgrund der Vorgaben des Beihilfe- und Haushaltsrechts besteht jedoch keine Möglichkeit, die Prämie außerhalb von De-minimis umzusetzen. Allerding können die Forstbetriebe die bereits ihr De-minimis-Volumen ausgeschöpft haben, am Konjunkturpaket im Rahmen des Investitionsprogramms teilnehmen, da die entsprechende Richtlinie der Europäischen Kommission zur Notifizierung vorgelegt werden soll. Zudem partizipieren die Kommunen am Konjunkturpaket mit einer Reihe von Maßnahmen, die dort im Abschnitt „Länder und Kommunen stärken“ aufgeführt sind. Zusammen mit der erfolgten Notifizierung der Hilfen aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) zur Bewältigung der Waldschäden stellt der Bund damit auch den größeren Erwerbsforstbetrieben ein umfangreiches Hilfspaket zur Verfügung.

Die Vorschläge von ... [zwei Bundesländern], die Prämie an die Zertifizierung zu binden, deckt sich mit dem Modell des BMEL und ebenso jenem aus ... [einem weiteren Bundesland], die Prämie außerhalb der GAK und möglichst unbürokratisch umzusetzen. Andere Forderungen der Länder wurden nicht aufgenommen: So ist eine Berücksichtigung der Staatsforstbetriebe [...] ebenso wenig möglich wie eine Berücksichtigung der Waldschäden [...]. Letztere würde in der Umsetzung zu eben jenem hohen Bürokratieaufwand führen, der es unmöglich macht, die Gelder bis Ende 2021 auszusahlen. Zudem sollen auch Waldbesitzer partizipieren, die zwar keine besonders hohen Schäden haben, aber durch die nationalen Verwerfungen des Holzmarktes getroffen sind.“

Das BMEL erarbeitete in der Folgezeit den Entwurf einer „Richtlinie zum Erhalt des Waldes und zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung“.

Anlässlich des Referatsleitergesprächs am 6. August 2020 zur Vorbereitung des Haushaltsentwurfs 2021 stellte das BMEL seine Pläne vor. Das BMF sah nicht, „welchen Mehrwert die [...] beabsichtigte flächenbezogene Förderung mit Bundesmitteln haben könnte, zumal der Eindruck entstanden ist, dass elementare Voraussetzungen (z. B. Feststellung eines Schadens, Bedürftigkeit, Zuständigkeit des Bundes im Rahmen einer gesamtstaatlichen

Repräsentation) [...] nur unzureichend berücksichtigt werden sollen“. Auch der Bundesrechnungshof zeigte sich gegenüber einer Billigkeitsleistung skeptisch, da diese nicht in Betracht komme, wenn die beabsichtigten Zwecke durch gesetzliche Regelungen oder Zuwendungen erreicht werden können.

Im August 2020 stellte das BMF dem BMEL zur beabsichtigten Vorgehensweise Rückfragen und wies auch darauf hin, dass Billigkeitsleistungen nur in Betracht kommen, wenn die mit der geplanten finanziellen Leistung verfolgten Zwecke mit Zuwendungen nicht erreicht werden können (Verwaltungsvorschrift Nummer 3 zu § 53 BHO). Das BMF fragte ausdrücklich, warum der Zweck der vorliegenden Förderrichtlinie, nämlich die „Unterstützung einer über den gesetzlichen Standard hinausgehenden nachhaltigen Bewirtschaftung“ der Wälder, nicht mit Zuwendungen erreicht werden könne. Zudem müsse die Höhe der Entschädigungsleistung in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe des eingetretenen Schadens stehen. Hier sei unklar, wie die Schadenshöhe im Einzelfall konkret ermittelt werde.

Das BMEL beschäftigte sich intern mit den Fragestellungen des BMF und des Bundesrechnungshofes und führte zur Bundeskompetenz (Finanzierungskompetenz) aus:

„Durch Dürre und Corona gibt es in der Geschichte der Bundesrepublik eine beispiellose existenzbedrohende wirtschaftliche Situation der Waldbesitzer, akute Liquiditätsengpässe, die mit bestehenden Instrumenten wie der GAK alleine nicht behoben werden können. Dies gefährdet nicht nur die Betriebe, sondern auch den Erhalt und die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder, wie vom Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (BWaldG) vorgegeben. Die Länder sind finanziell überfordert hier finanziell einzuspringen. In dieser Sondersituation springt der Bund im Rahmen der gesamtstaatlichen Repräsentation mit einem Konjunkturprogramm ein, an dem auch Wald und Forstbetriebe partizipieren können. Die Hilfen werden nur ausnahmsweise und zeitlich eng befristet gewährt. Zudem weist Artikel 74 Absatz 1 Nummer 17 Grundgesetz dem Bund die Aufgabe der „Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (und bei Nutzung dieser Kompetenz in einer dem Landesrecht im Range vorgehenden Alleinverantwortung) ausdrücklich zu“.

Das BMEL beantwortete die aufgeworfenen Fragen. Es wies darauf hin, dass es im vorliegenden Fall um eine Milderung der Schäden gehe, die ihre Ursache in großräumigen Klimaereignissen und pandemischen Geschehen hätten. Die Schäden seien für den betroffenen Kreis weder vorhersehbar noch zu vertreten gewesen. Diese Schäden seien in den letzten wenigen Jahren in existenzgefährdendem Umfang entstanden und dauerten an. Eine nachhaltige Bewirtschaftung könne erst dann erfolgen, wenn Mittel nicht zum Schadensausgleich und zur Kompensation von Einnahmeverlusten aufgebraucht werden müssten. Die Förderung einer nachhaltigen Wirtschaft könne also erst dann sinnvoll gefordert werden, wenn überhaupt eine Bewirtschaftung noch möglich sei. Die Prämie werde nicht „mit der Gießkanne ausgegeben“. Sie sei an eine besonders nachhaltige Waldbewirtschaftung gebunden, die über den gesetzlichen Standard hinausgehe und eine über einen Zeitraum von zehn Jahren andauernde Zertifizierung erfordere. Die Prämie führe zu einer Stärkung und zum Ausbau der Nachhaltigkeitszertifizierung und unterstütze – über die Möglichkeiten der Gruppenzertifizierung – die Selbsthilfeeinrichtungen des Kleinprivatwaldes, die Forstwirtschaftlichen

Zusammenschlüsse. Bei der Berechnung der individuellen Prämienhöhe greife das BMEL auf die Berechnungen des Thünen-Instituts zu den Bestandes- und Einnahmeverlusten zurück, deren Gesamthöhe die für die Prämie zur Verfügung stehenden Mittel übrigens um ein Vielfaches übersteige.

Dem BMF war anhand der Förderrichtlinie gleichwohl unklar, wie die Schadenshöhe im Einzelfall konkret ermittelt wird. Nicht ersichtlich war dem BMF zudem, wie ausgeschlossen werden soll, dass Antragsteller, denen kein Schaden entstanden ist, von der Förderung ausgeschlossen werden. Gemäß Verwaltungsvorschrift Nummer 2.2.2 zu § 53 Absatz 2 BHO müsse die Entschädigungsleistung in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe des eingetretenen Schadens stehen.

Das BMEL stufte das Verhältnis von Schaden und Billigkeitsleistung als angemessen ein. Für die Billigkeitsleistung sei ein Umfang von 500 Mio. Euro vorgesehen, der bereits eingetretene abgeschätzte Schaden betrage 2,5 Mrd. Euro. Die Billigkeitsleistung entspreche einem Fünftel der eingetretenen Schäden. Ein individueller flächenbezogener Schadensnachweis stelle die Wirtschaftlichkeit der Billigkeitsleistung in Frage. Eine solche Regelung würde extremen administrativen Aufwand verursachen, der mit einem erheblichen Mittelaufwand verbunden wäre. Jeder einzelne Bestand hätte begangen und bewertet werden müssen.

Im Abschlussgespräch erläuterte uns das BMEL, dass nach seiner Auffassung das Thünen-Institut die Schäden im Wald eher als die Regel ansehe. Es sei davon auszugehen, dass alle Waldbesitzer von den Schäden betroffen seien.

Das BMEL fasste deshalb in einer Anlage zu einer internen E-Mail vom 21. August 2020 noch einmal zusammen, dass die wieder zu bewaldende Fläche mittlerweile auf 285 000 ha angewachsen sei. Das Thünen-Institut habe einen Gesamtschaden von 2,4 Mrd. Euro für die kommunalen und privaten Waldbesitzer ermittelt. Dieser Schaden solle durch eine flächendeckende Billigkeitsleistung kompensiert werden. Dabei werde die Prämie „nicht mit der Gießkanne“ ausgeschüttet, sondern sei an eine Zertifizierung einer besonders nachhaltigen Waldbewirtschaftung gebunden. Zur Bundeskompetenz führte das BMEL aus, dass es durch Dürre und Corona zu einer beispiellosen existenzbedrohenden Situation der Waldbesitzer gekommen sei. Diese Situation könne nicht allein mit den bestehenden Instrumenten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ behoben werden. In dieser Situation springe der Bund mit einem Konjunkturprogramm ein. Zudem weise Artikel 74 Absatz 1 Nummer 17 Grundgesetz die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung der konkurrierenden Gesetzgebung zu.

Aus den Ländern kam die Nachfrage, ob „die Mittel aus dem Konjunkturpaket (hier: Nachhaltigkeitsprämie Wald) auch dem Staatswald zugänglich zu machen“ seien. Dazu führte das BMEL u. a. aus:

„Die [...] Eigentümerin der Staatswaldungen ist [...] hinsichtlich ihrer Finanzkraft ungleich bessergestellt, als die privaten und kommunalen Waldeigentümer. Die Staatsforstbetriebe sind aus diesem Grund nicht in gleicher Weise auf finanzielle Förderung durch Bundesmittel angewiesen, wie private oder auch kommunale Waldbesitzer. Für die Unterstützung der

Länder durch den Bund sind im Konjunkturpaket zudem explizit gesonderte Maßnahmen vorgesehen.“

Nach einem Gespräch auf Staatssekretärebene stimmte das BMF der Ausgestaltung zu, bat aber um eine einvernehmliche Abstimmung der Richtlinie mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU, jetzt Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz – BMUV). Das BMEL bereitete die Abstimmungsgespräche vor. Es erwog intern, im Vorfeld die Voraussetzungen für eine Billigkeitsleistung zu erleichtern, um gegenüber dem BMU Entscheidungsspielräume zu gewinnen.

Das BMU verband seine Zustimmung ursprünglich mit der Forderung, dass insbesondere

- der Antragsteller alternativ zur Zertifizierung seine Flächen auch zehn Jahre aus der forstwirtschaftlichen Nutzung nehmen könne,
- jeder Antragsteller einen Nachweis für seinen individuell erlittenen Schaden beibringen müsse,
- ein Nachweis der Pflanzung ausschließlich standortheimischer Baumarten notwendig sei,
- ein Nachweis, dass Mittel nicht zur Räumung von Schadflächen eingesetzt werden und
- die Prämie für eine Zertifizierung nach FSC höher sein sollte.

In einer weiteren Leitungsvorlage zur Festlegung der Höhe der Prämie wies das Fachreferat des BMEL darauf hin, dass von einer Waldfläche von 7,7 Millionen ha bereits 4,7 Millionen ha (61 %) zertifiziert seien. Unter Berücksichtigung, dass sich die restlichen Forstbetriebe zertifizieren lassen, schlug das Fachreferat eine Prämie in Höhe von 100 Euro pro ha Wald vor. Damit werde die Fördersumme voraussichtlich ausgeschöpft.

Im Oktober 2020 unterrichtete das Fachreferat das Haushaltsreferat, dass sich BMEL und BMU auf Staatssekretärebene geeinigt hätten. Danach sollten FSC-zertifizierte Antragsteller eine höhere Prämie je ha (Faktor 1,2) erhalten.

Während das BMEL jedoch die ungleiche Prämie mit höheren Aufwendungen für die Zertifizierung begründete, hob das BMU auf die höhere ökologische Wertigkeit der FSC-Zertifizierung ab. Das BMEL lehnte diese Begründung ab und wies auf die vom Thünen-Institut bestätigte Gleichwertigkeit der Zertifizierungen hin. Die vom BMU vorgetragene Begründung verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz.

Ab dem Jahr 2021 starte ein nationales Emissionshandelssystem mit Festpreisen je Tonne CO₂. Die dadurch entstehenden Mehreinnahmen im „Energie- und Klimafonds“ schaffen für den Bund auch die Möglichkeit, die Leistungen der deutschen Waldeigentümer für den Klimaschutz zu honorieren. Nachhaltig bewirtschaftete Wälder und Holzprodukte haben eine elementare Bedeutung als Kohlenstoffspeicher im Klimawandel. Mit einer Vergütung, die sich an der Klimaschutzleistung des deutschen Waldes orientiert, soll nach Darstellung des BMEL für die Waldeigentümer ein leistungsbezogener finanzieller Anreiz geschaffen werden, die Klimaschutzfunktion ihrer Wälder aktiv zu erhalten und auszubauen. Dies würde auch

den Zielen des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ entsprechen.

2.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Wir haben die Auffassung vertreten, dass das BMEL die haushaltsrechtlichen Vorgaben der §§ 6, 7 und 53 BHO missachtete.

Nach § 6 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (Verpflichtungsermächtigungen) zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Nach § 7 Absatz 2 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese sollen u. a. Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage,
- Aufzeigen relevanter Handlungsalternativen,
- vollständige finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Ergebnis und Entscheidungsempfehlung und
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

Eine diese Kriterien einbeziehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung liegt nicht vor, auch wenn einzelne Aspekte angesprochen und im Hinblick auf die Nachfragen des BMF und des Bundesrechnungshofes erörtert wurden. Diese Aussagen des BMEL sind jedoch nicht durchgängig schlüssig und überwiegend durch die Forderungen der Verbände gekennzeichnet.

Analyse der Ausgangslage

Wir haben die Auffassung vertreten, dass das BMEL die Ausgangslage nicht ausreichend analysiert hatte.

Vorliegend ist bereits die Einlassung des BMEL in Bezug auf die pandemiebedingten Schäden fragwürdig, weil das BMEL hierfür keine plausible Begründung anbietet. Die Feststellung des BMEL „durch Dürre und Corona“ gebe es in der Geschichte der Bundesrepublik eine beispiellose existenzbedrohende wirtschaftliche Situation der Waldbesitzer und akute Liquiditätsengpässe, lässt ausdrücklich offen, ob diese Problemstellungen tatsächlich pandemiebedingt sind und somit im Rahmen der „Pandemiehilfe“ ausgeglichen werden durften. Die Entstehungsgeschichte der beabsichtigten Hilfsmaßnahmen und die Bestrebungen des BMEL zeigen entgegen dieser Aussage eindeutig, dass es sich bei den Problemen der Waldbesitzenden vielmehr um eine Folge von Naturereignissen (Dürre und Borkenkäferbefall) und nicht um pandemiebedingte Auswirkungen handelt.

Das BMEL beschäftigte sich mit Maßnahmen zur Liquiditätsbeihilfen bereits im Jahr 2019, als es noch kein pandemisches Geschehen gab. Die Begründung für die coronabedingten Schadensereignisse wurden später hinzugenommen, ohne sie zu präzisieren oder nachzuweisen. Dies erkannte auch die Arbeitsebene des BMEL. Sie zeigte auf, dass das im Konjunkturpaket vorgesehene Programm für Überbrückungshilfen erhebliche Auslöseschwellen für die Inanspruchnahme enthalte. Ihre Ausführungen, es bedürfe besonderer Gründe, die in den Folgen der Corona-Krise liegen müssten, um insbesondere gegenüber Betroffenen aus anderen Sektoren vermitteln zu wollen, dass die Forstwirtschaft voraussetzungslos nicht rückzahlbare Zahlungen erhalte, hat das BMEL im Verlauf verworfen.

Finanzierungskompetenz

Wir haben bemängelt, dass die Finanzierungskompetenz des Bundes nur unzureichend geprüft wurde.

Wir haben das BMEL bereits wiederholt darauf hingewiesen, dass sich die Zuständigkeit des Bundes zur finanziellen Förderung grundsätzlich aus der Verwaltungskompetenz des Bundes ergibt. Daneben kann sich die Finanzierungskompetenz in eng begrenzten Fällen aus der Gesetzgebungskompetenz ergeben. Schließlich kann eine ungeschriebene Kompetenz aus der Natur der Sache oder kraft Sachzusammenhangs hergeleitet werden. Allerdings muss es dann zwingend und unausweichlich sein, dass der Bund tätig wird.⁵

Diese Voraussetzungen hat das BMEL nicht beachtet. Zwar mag für die pandemiebedingte Situation insgesamt ein einheitliches Handeln des Bundes notwendig gewesen sein. Die Behauptungen des BMEL zur Bundeskompetenz, dass es durch „Dürre und Corona“ zu einer beispiellosen existenzbedrohenden Situation der Waldbesitzer gekommen sei und diese Situation nicht allein mit den bestehenden Instrumenten der GAK behoben werden könne, ist für die Hilfsmaßnahmen des BMEL jedoch nicht belegt. Vielmehr nutzte das BMEL das pandemische Geschehen und das damit verbundene Konjunkturpaket, um seine Finanzierungskompetenz nicht gesondert begründen zu müssen und nicht oder nicht überwiegend pandemiebedingte Billigkeitsleistungen beschließen zu können.

Handlungsalternativen

Wir haben weiter beanstandet, dass das BMEL die relevanten Handlungsalternativen nicht ausreichend geprüft und nicht dargelegt hatte, weshalb eine Billigkeitsleistung entsprechend § 53 BHO als „letzter Lösungsweg“ notwendig war. Auf die ausdrückliche Nachfrage des Bundesrechnungshofes und des BMF, warum der Zweck der Förderrichtlinie, die „Unterstützung einer über den gesetzlichen Standard hinausgehenden nachhaltigen Bewirtschaftung“ der Wälder, nicht mit Zuwendungen erreicht werden kann, antwortete das BMEL ausweichend.

⁵ Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 26, 246, 257, Beschluss vom 25. Juni 1969, 2 BvR 128/66.

Die Ausführungen des BMEL, dass es um eine Minderung der Schäden gehe, die ihre Ursache in großräumigen Klimaereignissen und im pandemischen Geschehen hätten, können nicht erklären, weshalb keine Zuwendungen gewährt wurden. Ebenso wenig überzeugt das Argument, wonach eine nachhaltige Bewirtschaftung erst dann erfolgen könne, wenn Mittel nicht zum Schadensausgleich und zur Kompensation von Einnahmeverlusten aufgebraucht werden müssten. Diese Argumentationskette des BMEL macht vielmehr deutlich, dass für das BMEL mit der „Prämie“ nicht eine „nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder“, sondern vielmehr eine „Liquiditätshilfe“ für die Waldbesitzer und Waldbewirtschafter im Vordergrund stand. Diese „Liquiditätshilfe“ ist jedoch insgesamt bereits deshalb fragwürdig, weil die Waldschäden keineswegs überall gleich hoch ausgefallen waren und das BMEL zudem auf eine Bedürftigkeitsprüfung verzichtete. Die Bedürftigkeit aller Waldbesitzenden kann jedoch nicht unterstellt werden. Zu den größten privaten Waldbesitzern gehören Eigentümer, deren Bedürftigkeit nicht nachprüfbar dargelegt werden kann, bei denen aber Anhaltspunkte bestehen, dass sie vermögend sind. Es ist nicht zu rechtfertigen, in diesem Fall staatliche Mittel ohne eine Bedürfnisprüfung vorzusehen und zu gewähren.

Gleichzeitig werfen die Billigkeitsleistungen in der Forstwirtschaft weitere Fragen auf. Wenn angesichts zunehmender sturm- und krankheitsbedingter Massenerkrankungen von Waldbeständen oder Extremereignissen wie Waldbränden erhebliche Schäden vom Steuerzahler ausgeglichen oder Vorsorgemaßnahmen bezahlt werden sollen (inklusive Waldbrandprävention, Schädlingsbekämpfung, Wiederaufforstung, Prämien etc.), stellt sich die Frage, ob die Strukturen des Risikomanagements sowie die Verteilung von Gewinnen und Kosten der Forstwirtschaft angemessen sind.

Dabei hat der Bundesrechnungshof zudem bereits mehrfach dargestellt, dass Billigkeitsleistungen in der Form von Prämien kein geeignetes Mittel darstellen, um kurzfristige Preisnachteile auf den Märkten zu kompensieren. So ist der Holzpreis noch während der Prämienzahlung stark angestiegen, sodass die behaupteten Liquiditätsengpässe auch durch den Markt beseitigt wurden. Mit der Prämie dürften vor diesem Hintergrund daher erhebliche Mitnahmeeffekte einhergehen.

Das BMEL hätte die Mittel zudem auch als Zuwendung mit der Maßgabe ausreichen können, dass diese im Wald bzw. den Forstbetrieben verbleiben und in den nachfolgenden 24 Monaten zur Deckung betrieblicher Kosten und/oder weiterführender forstwirtschaftlicher, waldbaulicher Aktivitäten nachweislich genutzt werden müssen.

Das BMEL sollte – wie bereits vom Bundesrechnungshof (Nummer 11 der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2021, Bundestagsdrucksache 20/180, Seiten 138 ff. vom 6. Dezember 2021) vorgetragen – künftig methodische Defizite bei Analyse der Ausgangslage, Zielfestlegung und Darstellung von Handlungsalternativen vermeiden.

2.4 Stellungnahme

Das BMEL hat entgegnet, mit der Billigkeitsleistung die Folgen des damaligen pandemiebedingten Katastrophengeschehens durch einen konditionierten Teilausgleich erlittener Einkommensverluste abgefedert zu haben.

Analyse der Ausgangslage

Das BMEL hat eingeräumt, dass ihm die wesentliche Ursache für wirtschaftliche Schwierigkeiten durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie bei der Konzipierung der Bewilligungsleistung noch nicht bekannt gewesen sei. Es hätten sich jedoch starke Preissteigerungen und durch gestörte Lieferketten geringe Verfügbarkeit von Energie- und Verbrauchsmaterialien, Maschinen und Ersatzteilen sowie bei der Logistik gezeigt. Dies setze sich bis heute fort. Auch wenn es herausfordernd sei, die Stärke des jeweiligen Effekts, durrebedingt oder pandemiebedingt, zu quantifizieren, bedeute dies nicht, dass die Pandemie keinen Effekt hatte.

Finanzierungskompetenz

Zur Finanzierungskompetenz hat das BMEL ausgeführt, die Länder seien „finanziell überfordert, finanziell einzuspringen“. In dieser Situation habe der Bund im Rahmen der gesamtsstaatlichen Repräsentation mit einem Konjunkturpaket geholfen. Das BMEL habe seine Finanzierungskompetenz auf die konkurrierende Gesetzgebung im Grundgesetz „Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung“ und die Bundeskompetenz kraft Natur der Sache unter dem Gesichtspunkt der gesamtsstaatlichen Repräsentation gestützt.

Handlungsalternativen

Das BMEL hat behauptet, seine Handlungsalternativen geprüft zu haben. Es hat darauf verwiesen, dass es eine Stellungnahme des Thünen-Instituts und „Praktiker-Wissen“ eingeholt habe. So habe es angestrebt, einen möglichst umfassenden Überblick vom Ausmaß der Schäden zu erhalten und die Notwendigkeit eines Teilausgleichs einzuordnen.

Die Wahl von Billigkeitsleistungen statt Zuwendungen sei darin begründet, dass den Begünstigten keine Maßnahme auferlegt werden sollte, sondern schlicht eine Minderung von Schäden vorgesehen war.

Das BMEL hat unserem Vorbringen, Preisschwankungen rechtfertigten keinen Markteingriff, widersprochen: Es sei ein flächiger Schaden aufgetreten, Betriebsvermögen über 17 Mrd. Euro vernichtet worden. Von der zwischenzeitlichen Preiserholung sei das Schadholz nicht betroffen.

2.5 Abschließende Würdigung

Wir bleiben bei unserer Auffassung. Die Stellungnahmen des BMEL sind nicht geeignet, unsere Kritik zu entkräften. Das BMEL behauptet nach wie vor einen pandemischen Schaden, kann diesen jedoch nicht belegen. Es hat auch seine Handlungsalternativen nicht ausreichend geprüft. Die Aussage, dass lediglich ein Schadenausgleich vorgesehen war, steht mit der Auflage einer Zertifizierung nicht in Einklang.

3 Ermittlung des Schadens

3.1 Grundlagen

Nach Verwaltungsvorschrift Nummer 1.1 zu § 53 BHO sollen Billigkeitsleistungen in der Regel nur zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die ihre Ursache in einem Ereignis haben, das für den betroffenen Personenkreis nicht vorhersehbar war und von ihm auch nicht zu vertreten ist. Sollen Billigkeitsleistungen als Ausgleich für Härten gewährt werden, die sich aufgrund eines für die Verwaltung vorhersehbaren Ereignisses ergeben, ist zu prüfen, ob die geplanten staatlichen Hilfen nicht einer gesetzlichen Regelung vorbehalten bleiben sollten.

Gemäß Verwaltungsvorschrift Nummer 2.2.2 zu § 53 BHO muss die Höhe der Entschädigungsleistung in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe des eingetretenen Schadens stehen; bei der Entscheidung ist auch zu berücksichtigen, ob das dem Schaden zugrunde liegende Risiko über eine Versicherung hätte abgedeckt werden können und der Abschluss einer solchen Versicherung im Allgemeinen üblich und für die Betroffenen zumutbar gewesen wäre. Im Regelfall ist in den Billigkeitsrichtlinien eine Selbstbeteiligung der Geschädigten vorzusehen (Selbstbehalt in Form eines festen Betrages oder eines prozentualen Anteils der Schadenssumme; Ausschluss des Ersatzes von Bagatellschäden). Darüber hinaus müssen sich die Leistungsempfänger bei der Festsetzung der Entschädigungshöhe ggf. ein mitwirkendes Verschulden zurechnen lassen (§ 254 Bürgerliches Gesetzbuch [BGB]).

3.2 Sachverhalt

Das BMEL forderte das Thünen-Institut mit Schreiben vom 29. Juli 2020 auf, ein Gutachten zu den Waldschäden durch Extremwetterereignisse im Privat- und Kommunalwald im Bundesgebiet für den Zeitraum 2018 bis 2020 zu erstellen. Die Schadensberechnung sollte keine Kosten einbeziehen, die im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz“ nach Maßgabe des Förderbereichs „Forsten“ förderfähig wären, insbesondere Kosten für Maßnahmen zur Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald. Wegen des voraussichtlich schwierigen Marktzugangs und der kurzfristigen Wertminderung von Holz sei nach Kenntnis des BMEL davon auszugehen, dass wesentliche Teile des Schadholzes nicht geräumt werden können.

Das Thünen-Institut legte das „Gutachten über Waldschäden im Privat- und Kommunalwald zur Evaluierung von bundesweiten Waldschäden“ am 20. August 2020 vor. Das Gutachten kam zum Ergebnis, dass von den Waldschäden durch Extremwetter Forstbetriebe innerhalb eines West-Ost-Bandes in der Mitte Deutschlands bisher besonders stark betroffen waren. Während die von Waldschäden stark betroffenen Forstbetriebe durch kalamitätsbedingte Mehreinschläge höhere Holzerträge erzielt und Holzvorrat abgebaut hätten, hätten die durch Schäden wenig betroffenen Forstbetriebe durch kalamitätsbedingte Einschlagsreduktion geringe Holzerträge erzielt und Holzvorrat aufgebaut. Vor diesem Hintergrund sei zu beachten, dass die Körperschafts- und Privatwaldbetriebe im Bundesdurchschnitt betrachtet würden und hiermit zwei sehr unterschiedlich betroffene Teilkollektive erfasst seien. Durch eine Auswertung des GAK-Rahmenplans 2020 bis 2023 seien die GAK-förderfähigen Waldschäden durch Extremwetter identifiziert, welche in der Bewertung des Thünen-Instituts nicht berücksichtigt werden sollten. Die Einkommensverluste durch gesunkene Holzpreise seien auf Basis der Holzeinschlagstatistik des Statistischen Bundesamtes, des Testbetriebsnetzes Forst des BMEL und des Rohholzerzeugerpreisindex des Statistischen Bundesamtes abgeschätzt. Als Referenzjahr wurde das Jahr 2017 verwendet. Die Einkommensverluste in den Jahren 2018 bis 2020 durch gesunkene Rohholzpreise in Folge der Schäden durch Extremwetter und durch die Corona-Pandemie wurden für den Körperschaftswald mit 418,2 Mio. Euro und für den Privatwald mit 961 Mio. Euro berechnet. In Summe belaufe sich der Schaden in den Jahren 2018 bis 2020 durch gesunkene Holzpreise für beide Eigentumsarten auf 1,4 Mrd. Euro. Weiterhin seien Einkommensverluste durch nicht absetzbares Rohholz abgeschätzt und mit den holzerntekostenfreien Rohholzerlösen des Jahres 2017 bewertet worden. Der monetäre Wert des nicht absetzbaren Rohholzes der Jahre 2018 bis 2020 wurde für den Körperschaftswald mit 288,7 Mio. Euro und für den Privatwald mit 754,9 Mio. Euro bewertet. In der Summe betrage der Schaden für beide Eigentumsarten 2,4 Mrd. Euro.

Für eine Bewertung der zu erwartenden Umsatzrückgänge und Liquiditätsengpässe durch die Corona-Pandemie im Körperschafts- und Privatwald lägen keine Daten vor. Zudem sei zu erwarten, dass Schäden durch die Corona-Pandemie durch die gravierenden Schäden durch Extremwetterereignisse überlagert werden. Im Gutachten des Thünen-Instituts heißt es dazu:

„Auch von Seiten der Rohholzabnehmer der deutschen Forstwirtschaft wird z. B. in einer Pressemitteilung des Verbandes der Deutschen Säge- und Holzindustrie vom 1. April 2020 von negativen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und Kurzarbeit in den Mitgliedsbetrieben berichtet. Angesichts dieser sich abzeichnenden Entwicklungen der Volkswirtschaft und der rohholzaufnehmenden Industrie in Folge der COVID-19-Pandemie sind auch bei der deutschen Forstwirtschaft Umsatzrückgänge zu erwarten. Dieser zu erwartende Umsatzrückgang der deutschen Forstwirtschaft durch die Folgen der COVID-19-Pandemie dürfte jedoch noch durch die seit dem Jahr 2018 anhaltenden Waldschäden durch Extremwetterereignisse überlagert werden.“

Das Thünen-Institut erläuterte dem Bundesrechnungshof seine Darstellungen. Es führte auf Vorhalt aus, dass für eine Bewertung der durch die Corona-Krise bedingten Schäden keine ausreichenden Daten vorhanden seien.

3.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Wir haben die Auffassung vertreten, dass das BMEL die Voraussetzungen nach Verwaltungsvorschrift Nummer 1.1 zu § 53 BHO nicht beachtet hatte. Danach sollen Billigkeitsleistungen in der Regel nur zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die ihre Ursache in einem Ereignis haben, das für den betroffenen Personenkreis nicht vorhersehbar war und von ihm auch nicht zu vertreten ist. Zudem wies der Bundesrechnungshof bereits mehrfach darauf hin, dass bei Billigkeitsleistungen auch ein Schadens- und Bedürftigkeitsnachweis verlangt werden sollte. Für die Gewährung einer Billigkeitsleistung ist demnach von entscheidender Bedeutung, worauf das Schadensereignis zurückzuführen ist und ob das Ereignis für den betroffenen Personenkreis vorhersehbar war. Das BMEL sollte künftig bei jeder Entscheidung zur Gewährung von Billigkeitsleistungen prüfen, ob und wie weit sich der zu begünstigende Personenkreis für Schaden oder Bedürftigkeit eigenverantwortlich einen Beitrag zurechnen lassen muss.

Untersuchungsauftrag

Wir haben die Auffassung vertreten, dass das BMEL diese Fragestellungen nicht untersuchen ließ. Vielmehr legte das BMEL bereits seinem Untersuchungsauftrag zugrunde, dass die Schadensereignisse im gesamten Bundesgebiet durch Extremwetter und Schädlingsbefall verursacht wurden, ohne nach regionalen Gegebenheiten zu differenzieren oder die Wechselwirkung zwischen Waldbau und Schadensintensität zu berücksichtigen.

Die Wechselwirkung zwischen Waldbau und Schadensintensität ist jedoch wesentlich. Bei der Bewirtschaftung von Wäldern müssen Waldeigentümer laut § 11 BWaldG ordnungsgemäß und nachhaltig agieren. Die genaue Definition von „ordnungsgemäß“ und „nachhaltig“ ist im BWaldG nicht enthalten. Die Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa hat im Jahr 1993 in der Helsinki-Deklaration eine nachhaltige Waldbewirtschaftung definiert als „die Betreuung und Nutzung von Wäldern und Waldflächen auf eine Weise und in einem Ausmaß, welche deren biologische Vielfalt, Produktivität, Regenerationsfähigkeit und Vitalität erhält und ihre Fähigkeit, gegenwärtig und in Zukunft wichtige ökologische, wirtschaftliche und soziale Funktionen auf lokaler, nationaler und globaler Ebene zu erfüllen, gewährleistet, ohne dass dies zu Schäden an anderen Ökosystemen führt“.⁶ FOREST EUROPE⁷ hat in diesem Zusammenhang sechs übergreifende Kriterien einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung erarbeitet⁸:

- Erhaltung und angemessene Verbesserung der forstlichen Ressourcen und Sicherung ihres Beitrags zu den globalen Kohlenstoffkreisläufen,

⁶ Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 16. bis 17. Juni 1993, Helsinki/Finnland.

⁷ Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa, Webseite www.foresteurope.org.

⁸ Quelle: Zitiert nach <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/nachhaltige-waldwirtschaft#nachhaltige-waldbewirtschaftung>, letzter Zugriff 28. Februar 2022.

- Erhaltung der Gesundheit und Vitalität von Waldökosystemen,
- Erhaltung und Förderung der Produktionsfunktion der Wälder, sowohl für Holz als auch für Nicht-Holzprodukte,
- Erhaltung, Schutz und adäquate Verbesserung der biologischen Vielfalt in Waldökosystemen,
- Erhaltung, Schutz und angemessene Verbesserung der Schutzfunktion bei der Waldbewirtschaftung, vor allem in den Bereichen Boden und Wasser und
- Erhaltung sonstiger sozio-ökonomischer Funktionen und Konditionen.

Dies ist nach Einschätzung von FOREST EUROPE insbesondere dann gegeben, wenn der Wald möglichst naturnah wachsen kann. Nach den Ergebnissen der dritten Bundeswaldinventur 2011/2012 waren rund 36 % der Waldfläche als sehr naturnah (14,5 %) oder als naturnah (21,3 %) einzustufen. Der Anteil naturnaher Waldflächen liegt dabei im Staatswald (mit 40 %) deutlich über dem Anteil der naturnahen Waldflächen im Privatwald (30,5 %). Seit Beginn der 2000er-Jahre ist allgemein bekannt, dass der Wald vom Klimawandel besonders betroffen ist. Stürme, Trockenheit und die damit verbundenen Borkenkäfer-Massenvermehrungen erhöhen den Stress der Bäume, sodass sie anfälliger gegenüber Schädlingen und Pathogenen werden. Hiergegen schützt eine naturnahe Bestockung ungleichartiger Wälder und Bestände der höheren Altersklassen über 60 Jahre. Die Waldbewirtschaftung steht daher in einem Spannungsverhältnis zwischen der naturnahen Ausgestaltung einerseits und den ökonomischen Interessen der Waldeigentümer andererseits. So stellte auch ein Verein, der sich für den Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen einsetzt, bereits im Jahr 2019 fest, dass die auftretenden Schädigungen Waldbesitzende in besonderem Maße treffen, die noch nicht in die Abkehr von Monokulturen und die Entwicklung von Laubmischwäldern investiert haben. Dazu gehörten viele Betriebe, die auf eine stärkere Industrialisierung sowie eine entsprechend kosteneffiziente Waldbehandlung und Holzernte gesetzt hätten. Oftmals fielen dort die größten volkswirtschaftlichen Kosten an, wo Waldbesitzende zuvor besonders stark auf erwerbswirtschaftliche Holznutzung fokussiert waren.

Die ausschließliche oder überwiegende ökonomische Nutzung des Waldes begünstigt somit die Beeinträchtigung des Waldes als gesundes und vitales Ökosystem im Sinne der Helsinki-Deklaration. Folglich war es geboten, vor einer Festsetzung der Höhe von Entschädigungen zu prüfen, inwieweit ein mitwirkendes Verschulden der Waldeigentümer zu berücksichtigen ist.

Ein etwaiges mitwirkendes Verschulden müssen sich die Leistungsempfänger bei der Festsetzung der Entschädigungshöhe ggf. zurechnen lassen (§ 254 BGB). Ein mitwirkendes Verschulden liegt dann vor, wenn der Geschädigte einen vorwerfbaren Verstoß gegen Gebote des eigenen (wohlverstandenen) Interesses, die Verletzung einer sich selbst gegenüber bestehender Obliegenheit, begangen hat.

Erkenntnisse des Thünen-Instituts

Obgleich das BMEL hierzu keine Erkenntnisse angefordert hat, legen die Ausführungen des Thünen-Instituts eine Verantwortung im Sinne eines mitwirkenden Verschuldens der Waldeigentümer und einen individuellen Schadensnachweis nahe, da nach dessen Berechnungen beim Staatswald bis zu 75 % weniger Verluste als beim Privatwald entstanden sind, auch wenn mögliche Modelle für einen Schadensausgleich für den Rückgang des Waldwachstums durch Klimawandel bzw. Trockenheit mit sehr vielen Unsicherheiten behaftet sind und sehr viel mehr Gestaltungsmöglichkeiten und damit Streitpunkte als in der Landwirtschaft bieten. Wenngleich das Thünen-Institut darauf verweist, dass eine hinreichend genau und waldeigentümerbezogene Bewertung von Zuwachsverlusten und deren ökonomische Bewertung in der Regel nur schwerlich möglich ist, darf daraus nicht der Schluss gezogen werden, generalisierend Billigkeitsleistungen zu erbringen. In diesem Fall werden staatliche Mittel – ohne Bedürfnisprüfung und Anrechnung eines mitwirkenden Verschuldens – nach dem „Gießkannenprinzip“ ausgegeben.

3.4 Stellungnahme

Das BMEL hat entgegnet, dass der Eintritt des Schadens nach seiner Einschätzung nicht vorhersehbar gewesen sei. Ein mitwirkendes Verschulden hat das BMEL verneint. Die waldbaulichen Grundlagen seien vor bis zu 100 Jahren gelegt worden und kurzfristig nicht zu ändern.

Zudem hat das BMEL ausgeführt, dass ein vorausschauender Waldumbau in der Vergangenheit nicht möglich gewesen sei. Die betroffenen Fichtenwald-Regionen seien nicht als gefährdet klassifiziert worden. Zudem wären auch standortgerechte Bestockung durch Trockenheit und Hitze betroffen. Dies sei unvorhersehbar gewesen und habe gegenüber Bewirtschaftungseffekten einen dominanten Einfluss gehabt. Künftig müsse es eine Baumarstvielfalt geben und ein entsprechender Umbau sei grundsätzlich auch förderungswürdig.

Auf die Kritik, dass eine Bedürftigkeitsprüfung vor Bewilligung einer Billigkeitsleistung fehle, hat das BMEL darauf hingewiesen, es teile diese grundsätzlich, allerdings so entschieden worden sei.

Das BMEL hat angegeben, in künftigen Fällen bei einer Einführung von Billigkeitsleistungen mögliche Schwachstellen zu berücksichtigen.

3.5 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMEL vermag unsere Beanstandung nicht zu entkräften. Es ist nicht ersichtlich, weshalb das BMEL weder ein mitwirkendes Verschulden geprüft noch eine Bedürfnisprüfung vorgesehen hat. Die generelle Aussage, dass ein vorausschauender Waldumbau in der Vergangenheit nicht möglich war, ist nicht haltbar. Der Waldumbau ist kein einmaliger, sondern ein stetiger Prozess und konnte insbesondere seit der Jahrhundertwende

vorangetrieben werden. Insbesondere bleibt offen, weshalb es auf eine Bedürftigkeitsprüfung verzichtet hat, obgleich es die Notwendigkeit grundsätzlich anerkennt.

Wir behalten uns vor, auch diesen Gesichtspunkt im Berichterstattungsverfahren weiter zu verfolgen.

4 Auswahl des Projektträgers

4.1 Grundlagen

Nach § 7 Absatz 2 BHO ist für jedes finanzwirksame Handeln des Staates eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Dies gilt auch für die Auswahl unter mehreren möglichen Projektträgern oder Prüf- und Zahlstellen.

4.2 Sachverhalt

Die Umsetzung der Billigkeitsleistung zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder erforderte nach Auffassung des BMEL die Beauftragung einer Einrichtung mit den Aufgaben der Prüf- und Zahlstelle. Noch während der Bemühungen um die Ausgestaltung der Billigkeitsleistung bereitete das BMEL die Durchführung der Maßnahme vor. Zu diesem Zweck bat es die FNR und die BLE um eine Darstellung der vorgesehenen Durchführungsschritte und um die Abgabe eines finanziellen Angebots. In der „Leistungsbeschreibung“ waren die einzelnen Arbeitsschritte nicht vorgegeben. Beide Einrichtungen gaben Angebote ab.

Zur Vorbereitung der Entscheidung beauftragte die Leitungsebene des BMEL das zuständige Fachreferat mit einer Bewertung der möglichen Alternativen.

Mit Leitungsvorlage vom 7. August 2020 bat das Fachreferat um eine Entscheidung der Bundesministerin. Eine administrative Umsetzung durch die Länder hielt die Fachabteilung für nicht vorteilhaft, weil das BMEL mit allen Ländern Verwaltungsvereinbarungen, ggf. mit unterschiedlichen Inhalten aufgrund der länderspezifischen, haushälterischen Vorgaben, abschließen müsste. Gegebenenfalls müssten jeweils eigene Länderrichtlinien statt einer Richtlinie des Bundes zur Anwendung kommen. Zudem müssten in jedem Land voraussichtlich unterschiedliche IT-Anwendungen mit unterschiedlichem administrativem Aufwand zum Tragen kommen. Der Bund hätte keinen Zugriff, wenn es Probleme beim Antragsverfahren, der Bewilligung der Prämie, der Auszahlung, der Ad-hoc-Kontrolle auf Plausibilität nebst Stichprobenkontrollen sowie bei den erforderlichen Kontrollen in den nächsten Jahren gäbe. Die Erfahrung aus der GAK zeige, dass je nach Land auch voraussichtlich unterschiedliche personelle Ressourcen der Umsetzung eingesetzt würden, mit der Folge, dass die Auszahlung zu unterschiedlichen Zeitpunkten startet und endet. Außerdem habe der Bund, obgleich

die Prämie zu 100 % aus Mitteln des Bundes stammt, weniger Möglichkeiten, der Branche zu verdeutlichen, dass die Prämie aufgrund bundespolitischen Engagements gezahlt werde.

Zur Vorbereitung der Entscheidung, welche Einrichtung (BLE oder FNR) das BMEL mit der administrativen Umsetzung beauftragen könnte, habe das BMEL den Präsidenten der BLE und den Geschäftsführer der FNR mit Schreiben vom 29. Juli 2020 gebeten, eine Grobplanung vorzunehmen. Diese sollte Informationen zu dem zeitlich befristeten Personal- und Finanzbedarf, der administrativen Umsetzung, dem zusätzlichen befristeten Personal- und Finanzbedarf sowie zu eventuellen zusätzlichen Voraussetzungen, die für eine ordnungsgemäße Administration erfüllt sein müssten, liefern. Die Informationen sollen auch dazu dienen, eine Wirtschaftlichkeitsprüfung im Sinne von § 7 BHO durchzuführen. Obwohl die Maßnahme im Detail noch nicht abschließend konzipiert sei, sei diese Abfrage zum jetzigen Zeitpunkt erforderlich. Dies ergebe sich daraus, dass aus politischen Gründen eine sehr zeitnahe Umsetzung der Maßnahmen des Konjunkturpaketes erforderlich sei. Deshalb müsse kurzfristig eine Grundentscheidung darüber getroffen werden, welche Einrichtung mit der Umsetzung der Maßnahme betraut werden solle, um mit ihr zusammen weitere Einzelheiten, insbesondere der administrativen Umsetzung abzustimmen.

Die Antworten des Präsidenten der BLE sowie des Geschäftsführers der FNR enthielten alle Kernelemente, seien jedoch unterschiedlich. Die Unterschiedlichkeit wird in der Leitungsvorlage dargestellt.

Tabelle

Grobplanung von FNR und BLE für eine ordnungsgemäße Administration der Umsetzung der Prämien-Zahlungen

Projektträger	Personalbedarf in der Antrags- und Bewilligungsphase bis Ende 2021	Personal- und Sachkosten bis Ende 2021	Personalbedarf in der Nachbereitungsphase	Jährliche Kosten in der Nachbereitungsphase
	<i>Vollzeitäquivalente</i>	<i>in Mio. Euro</i>	<i>Vollzeitäquivalente</i>	<i>in Mio. Euro</i>
FNR	32 Dabei handelt es sich um Personal, das befristet zusätzlich eingestellt werden soll.	2,6 Pauschalbetrag	Keine Angabe	2 bzw. 2,6 Pauschalbetrag
BLE	12 bis 17 bereitzustellen über einen externen Dienstleister, zuzüglich eigenes Personal 1,5 Vollzeitäquivalente + juristische Begleitung	1,684 geschätzt unter Bezug auf Erfahrungswerte aus der Milchsonderbeihilfe, zuzüglich IT-Aufwendungen	8	Keine Angabe

Quelle: Bundesrechnungshof, abgeleitet aus Angaben des BMEL.

Beide Einrichtungen hätten eine Schätzung der voraussichtlichen Umsetzungskosten abgegeben. Sie wiesen beide daraufhin, dass es sich um eine Schätzung unter gewissen Unsicherheiten bzw. bei Berücksichtigung bestimmter Annahmen handele. Die BLE habe das wirtschaftlichere Angebot abgegeben.

Im Vorfeld der BMEL-internen Abstimmung der Leitungsvorlage zwischen dem Fachreferat und dem Haushaltsreferat wies das Haushaltsreferat darauf hin, dass die Bewertung der Wirtschaftlichkeit und die fachliche Bewertung in der Leitungsvorlage zusammengeführt werden müssen. Die wesentlichen Erkenntnisse aus der Anlage Wirtschaftlichkeitsvergleich seien direkt in die Leitungsvorlage einzubeziehen und folglich die Anlage zu entfernen. Begründet wurde dies damit, dass die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der fachlichen Bewertung „den Boden unter den Füßen wegziehe“. Die Angebote der FNR und der BLE seien wirtschaftlich „schlicht nicht vergleichbar“. Damit erübrige sich eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die eigentlich zu 70 % in die Bewertung eingehen sollte. Somit komme der fachlichen Bewertung ersatzweise die bedeutendere Rolle zu.

Das BMEL prognostizierte, dass die Fördersumme von 500 Mio. Euro zu 95 % für die Haushaltsjahre 2020/2021 ausgeschöpft werde. Für die Antragbearbeitung sah das BMEL Verwaltungskosten von 25 Mio. Euro (5 %) der 500 Mio. Euro vor. Die FNR schätzte je nach Antragszahl, Bündelung und Qualität der Unterlagen voraussichtliche Kosten von durchschnittlich 20 bis 30 Euro (je nach Verfahren bis 180 Euro) pro Antrag.

Mit Schreiben vom 3. November 2020 beauftragte das BMEL die FNR bis zum 31. Dezember 2021 mit der Durchführung der Maßnahme. Grundlagen dieses Auftrags sind die „Richtlinie zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder“ und das Angebot zur Durchführung sowie die bisherigen ergänzenden Absprachen, insbesondere zur technischen Abwicklung. Der Auftrag umfasst die Antragsprüfung, -bewilligung und Auszahlung der nach der Richtlinie zu gewährenden Prämie und damit im Zusammenhang anfallende Aufgaben wie insbesondere die Durchführung von Widerspruchs- und Klageverfahren sowie Rückforderungen. Solange die FNR mit der Durchführung dieser Verwaltungsaufgaben nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beliehen worden ist, werden sämtliche bis zum Erlass der Bescheide erforderlichen Arbeiten von der FNR durchgeführt. Die Kosten dürfen 5 % der Gesamtmittel nicht überschreiten.

4.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Das BMEL hat eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 BHO vorgenommen. Aufgrund methodischer Fehler konnte es diese Untersuchung jedoch nicht verwerten. Eine wesentliche Grundlage des Vergleichs verschiedener Anbieter einer Handlung ist eine funktionale Leistungsbeschreibung der beabsichtigten Maßnahme. Ohne eine eindeutige Beschreibung der zur erwartenden Leistung besteht die Gefahr, dass Angebote qualitativ und funktional nicht dem tatsächlichen Bedarf entsprechen und untereinander nicht vergleichbar sind.

Das BMEL hat die von den Projektträgern erwartete Leistung nicht eindeutig beschrieben. Vielmehr bat das BMEL die in Frage kommenden Projektträger (FNR und BLE) um die Darstellung der vorgesehenen Durchführungsschritte und ein darauf aufbauendes Angebot. Auf dieser Grundlage reichten FNR und BLE sehr unterschiedliche Angebote ein, wobei die FNR einen deutlich höheren Personalbedarf errechnete. Die BLE gab das günstigere Angebot ab, ging aber davon aus, dass Aufgaben durch die Länder durchgeführt werden könnten.

Da das BMEL fachlich die FNR bevorzugte, kam dem Angebot der BLE letztlich keine Bedeutung zu, weil die Angebote nach Auffassung des BMEL wirtschaftlich „schlicht nicht vergleichbar“ seien und sich somit eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erübrige, die ursprünglich zu 70 % in die Bewertung eingehen sollte.

Wenngleich die Auswahl des Projektträgers eine rasche Entscheidung erforderte, ist die Vorgehensweise des BMEL nicht vertretbar. Das BMEL hätte vor der Einholung von Angeboten, die notwendigen Verfahrensschritte bei der Prämienzahlung selbst festlegen und eine entsprechende Leistungsbeschreibung vorsehen müssen, um so das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln. Das hat das BMEL unterlassen. Es konnte auch die eingehenden Angebote nicht belastbar bewerten, da ihm wesentliche Vorstellungen über den Ablauf des Verwaltungsvorgangs fehlten. In die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte zudem die generelle Aufgabenverteilung im Bereich „Wald“ zwischen FNR und BLE einfließen können.

Das BMEL sollte künftig bei Ausschreibungen die Leistung so beschreiben, dass es vergleichbare Angebote erwarten und ein wirtschaftliches Handeln bei der Auftragsvergabe sicherstellen kann.

4.4 Stellungnahme

Das BMEL hat seine Vorgehensweise erläutert. Es hat darauf verwiesen, dass die beiden Projektträger BLE und FNR verschiedene Schwerpunkte haben. Bei der FNR handele es sich um denjenigen Projektträger, welcher regelmäßig mit Aufträgen auf dem Gebiet der nachwachsenden Rohstoffe beauftragt wird und auf diesem Gebiet die erforderliche Erfahrung und Expertise zu einer effektiven und effizienten Projektabwicklung aufweise. Die BLE habe sich selbst nicht zur kompletten Durchführung der Aufgabe in der Lage gesehen. Es werde deutlich, dass neben rein monetären Aspekten im Sinne des kostengünstigsten Anbieters auch weitere Aspekte bei der Auswahl eine tragende Rolle einnehmen mussten.

4.5 Abschließende Würdigung

Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass die durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung methodisch fehlerhaft war. Die Stellungnahme des BMEL erkennt, dass auch nicht monetäre bewertbare Aspekte in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfließen können. Für die Beauftragung der FNR spricht jedoch deren Erfahrung und Expertise im Bereich nachwachsender Rohstoffe. Die Entscheidung des BMEL ist daher im Ergebnis nachvollziehbar.

Die Angelegenheit ist deshalb erledigt. Wir erwarten jedoch, dass das BMEL unsere Hinweise zukünftig berücksichtigt.

5 Erfolgskontrolle

5.1 Grundlagen

Gemäß § 7 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.

Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen sind nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendi-

gen Informationen für die Entscheidung, ob die Maßnahme erfolgreich war und wie die Maßnahme ggf. fortgeführt werden soll.

5.2 Sachverhalt

Ausweislich des Waldberichts der Bundesregierung 2021 traf die Corona-Pandemie die Forstwirtschaft im Frühjahr 2020 in einer Phase, in der die von den Waldschäden betroffenen Forstbetriebe bereits seit zwei Jahren mit enormen Herausforderungen konfrontiert waren und der Rohholzmarkt durch ein Überangebot geprägt war.⁹ Auf den der Forstwirtschaft nachgelagerten Holzmärkten hätten sich die coronabedingten Einschränkungen zunächst auf die Lieferketten und insbesondere die Absatzsituation auf den internationalen Exportmärkten ausgewirkt. Die Situation auf den Holzmärkten habe sich dann jedoch schnell wieder erholen können. Die Exporte von Nadelstammholz z. B. seien trotz der Corona-Pandemie deutlich angestiegen.

Im Waldbericht führt das BMEL zudem weiter aus, dass mit der Nachhaltigkeitsprämie angesichts der ökonomischen Folgen des Klimawandels und der Corona-Pandemie eine über den gesetzlichen Standard hinausgehende nachhaltige Waldbewirtschaftung der privaten und kommunalen Waldbesitzenden unterstützt werde. Die Prämie leiste damit einen Beitrag zum Erhalt der Wälder und den gesellschaftlich unverzichtbaren Waldfunktionen.

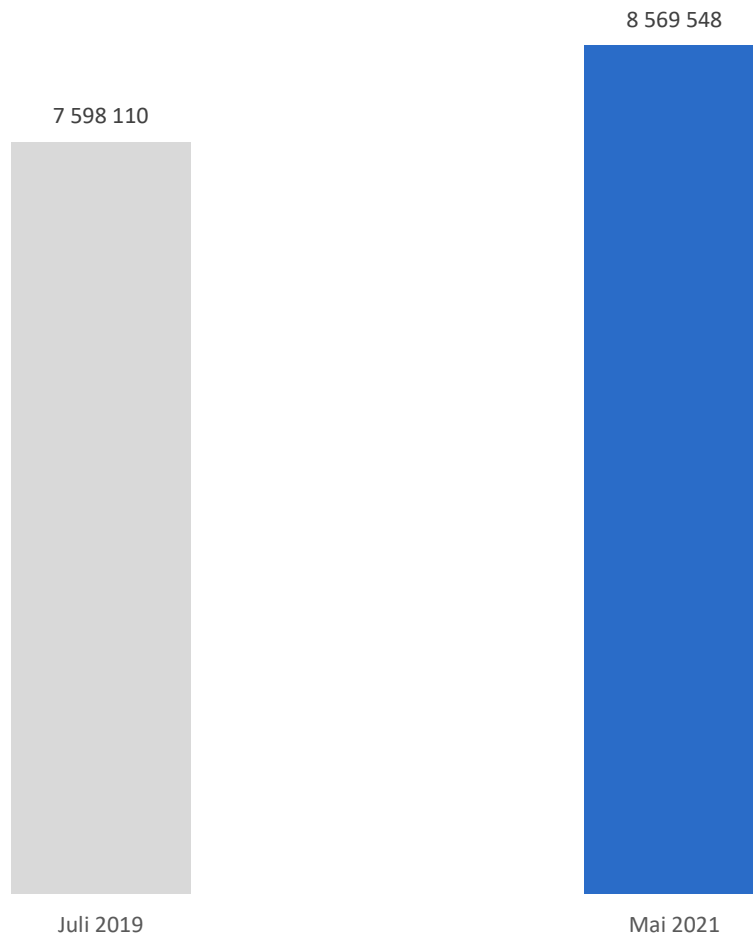
Die Nachhaltigkeitsprämie werde sowohl von den privaten als auch kommunalen Forstbetrieben schnell und stark angenommen. Trotz der knappen Zeit habe die FNR bis Ende des Jahres 2020 bereits rund 56 Mio. Euro auszahlen können. Bis Ende Mai 2021 sei die Prämie von über 116 000 Waldbewirtschaftenden in Höhe von insgesamt 416 Mio. Euro beantragt worden. Erkennbar sei bereits die beabsichtigte Lenkungswirkung der Prämie in Richtung mehr Nachhaltigkeit, da die zertifizierte Waldfläche in Deutschland im Zeitraum Juli 2020 bis Mai 2021 über 865 000 ha angestiegen sei. Die zertifizierte Waldfläche in Deutschland stieg von Juli 2019 bis Mai 2021 um 971 438 ha an (vgl. Abbildung).

⁹ BMEL, Waldbericht der Bundesregierung 2021, Seite 47, Stand: Juni 2021.

Abbildung

Anstieg der PEFC-zertifizierten Waldfläche in Deutschland

Die PEFC-zertifizierte Waldfläche ist von Juli 2019 bis Mai 2021 von 7,6 Millionen ha auf 8,6 Millionen ha angestiegen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: FNR.

Die FNR stellte fest, dass weder die Richtlinie noch die Bescheide zur Billigkeitsleistung eine Pflicht der Empfänger zur Mitwirkung an einem „Monitoring“ enthalte. Es sei daher mit einer sehr lückenhaften Teilnahme zu rechnen. Nach Auffassung der FNR sei es daher sinnvoll, hier auf ein Wirkungsmonitoring zu verzichten. Es sei sinnvoller, mit den Dachverbänden zu sprechen.

5.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Wir haben beanstandet, dass die Aussagen des BMEL im Waldbericht Zweifel an einer sachgerechten Erfolgskontrolle begründen. Sofern das BMEL darauf verweist, dass mit der Nachhaltigkeitsprämie angesichts der ökonomischen Folgen des Klimawandels und der Corona-Pandemie eine über den gesetzlichen Standard hinausgehende nachhaltige Waldbewirtschaftung der privaten und kommunalen Waldbesitzenden unterstützt werde, rechtfertigt

dies weder die hohen Kosten noch eine Billigkeitsleistung zulasten der Steuerzahler. Vielmehr muss sich das BMEL fragen, weshalb eine nachhaltige Waldbewirtschaftung allein durch den gesetzlichen Standard nicht erreicht werden kann. Die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung zur Beseitigung von tatsächlichen oder vermeintlichen Missständen ergeben sich in erster Linie aus der im Grundgesetz verankerten Regelungskompetenz. Danach besteht die Möglichkeit, durch die Vorlage von Gesetzentwürfen und Verordnungen Missstände anzugehen und etwaigen Fehlentwicklungen durch strengere gesetzliche Vorschriften und den dazu ergangenen Verordnungen zu begegnen. Wenn demzufolge zur Beseitigung ökonomischer Folgen eine nachhaltigere Waldbewirtschaftung erforderlich ist, muss das BMEL dies in erster Linie durch gesetzliche Regelungen sicherstellen und nicht durch die Verteilung von Steuermitteln.

Wir haben darauf verwiesen, dass die vom BMEL gewählte Vorgehensweise sich zudem beliebig fortsetzen und bereits eine weitere Prämienzahlung für über den Zertifizierungsstandard hinausgehende Bewirtschaftung erwarten lassen.

Ungeachtet dessen verweist das BMEL auf den durch die Maßnahme verursachten Anstieg der Zertifizierungen und wertet dies als Erfolg. Diese Betrachtung ist aus Sicht des BMEL folgerichtig, da die Zertifizierungen tatsächlich angestiegen sind. Das BMEL setzt sich jedoch nicht mit gegenteiligen Auffassungen auseinander.

Ob die Zertifizierungen eine Anpassung der Wälder an den Klimawandel fördern, bleibt fragwürdig. Die FNR hat darauf verwiesen, dass ein belastbares Monitoring nicht möglich sei, da entsprechende Mitwirkungspflichten fehlen. Nach Ansicht der Zertifizierer belegen die Nutzer durch den Einsatz zertifizierter Rohstoffe, dass sie Wert auf Ressourcen legen, die aus verantwortungsvollen Quellen stammen. Das ständig steigende Umweltbewusstsein in der Bevölkerung führe zu einer erhöhten Nachfrage nach diesen Produkten, die die Erwartungen an eine nachhaltige Produktion erfüllen sollen. Der Anstieg zertifizierter Waldflächen stelle somit einen Erfolg dar, den das BMEL mit der Prämie anstrebe. Hingegen kritisieren Umweltverbände am PEFC-Siegel vor allem die fehlende Ausweisung von „Referenzflächen“, in denen keine Holznutzung stattfindet. Die Waldbewirtschaftung orientiere sich damit nicht an den natürlichen Waldgesellschaften, sondern es werden lediglich „standortgerechte Mischbestände“ angestrebt. Der Nutzen der Zertifizierung bleibt deshalb ohne kritische Auseinandersetzung auch mit den Argumenten der Umweltverbände fragwürdig.

Das BMEL sollte künftig unter Beachtung der Zuständigkeiten des Bundes nur dann eine Anpassung der Wälder an den Klimawandel fördern, wenn dies eine wirtschaftliche Möglichkeit ist, diesem Ziel messbar näher zu kommen.

5.4 Stellungnahme

Das BMEL hat bestätigt, dass der Zweck der Richtlinie darin liege, zum Erhalt der Wälder und der gesellschaftlichen unverzichtbaren Waldfunktionen durch Unterstützung einer über den gesetzlichen Standard hinausgehenden nachhaltigen Bewirtschaftung der privaten und

kommunalen Forstbetriebe angesichts der ökonomischen Folgen des Klimawandels und der Corona-Pandemie beizutragen. Dies leiste ein einmaliger pauschaler flächenbezogener Teilausgleich von Verlusten. Demgegenüber werde die Anpassung der Wälder an den Klimawandel über die GAK gefördert.

5.5 Abschließende Würdigung

Wir halten unsere Kritik grundsätzlich aufrecht. Zwar hat das BMEL den Anstieg der Zertifizierungen nachgehalten, allerdings kann der Anstieg der Zertifizierungen nur mittelbar als Erfolg angesehen werden, weil der Beitrag zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel nicht messbar ausgewiesen wird.

6 Schlussbetrachtung

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf verwiesen, dass die Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland dringend verbessert werden muss. Sämtliche Maßnahmen, die der Erreichung der Klimaschutzziele dienen sollen, müssen nachweisbar und wirtschaftlich Treibhausgasminderungen erbringen. Dies gilt im Speziellen auch für Förderprogramme und Maßnahmen, die mit hohen Belastungen für den Bundeshaushalt verbunden sind. Die Bundesregierung muss die Ziele belastbar festlegen und die Zielerreichung maßnahmenbezogen überwachen.

Dies war vorliegend nicht der Fall. Das BMEL hat rund 500 Mio. Euro für die „Waldprämie“ als Billigkeitsleistung ausgegeben, ohne den damit verbundenen Effekt maßnahmenbezogen und manipulationsresistent zu beschreiben. Der Anstieg der Zertifizierung von Waldflächen genügt diesen Anforderungen nicht. So kann das BMEL die Wirkung und eine damit verbundene Treibhausgaseinsparung nicht benennen.

Darüber hinaus hat das BMEL zahlreiche weitere Vorgaben nicht beachtet. So es hat weder die Zuständigkeiten des Bundes nachgewiesen, noch belegt, dass die angeblich coronabedingten Schäden tatsächlich auf das pandemische Geschehen zurückzuführen sind. Auch hat es eine Billigkeitsleistung gewährt, ohne die hierfür notwendigen Voraussetzungen zu beachten, ohne andere Handlungsoptionen, wie insbesondere die Vergabe von Zuwendungen, zu bewerten und ohne eine Bedürfnisprüfung durchzuführen.

Ehmann

Klabunn

Beglaubigt: Hofmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.