



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

über die Prüfung der

Honorierung der Ökosystemleistung des Waldes und
von klimaangepasstem Waldmanagement
(Einzelplan 60, Kapitel 6002, Anlage 3 –
Wirtschaftsplan des Klima- und
Transformationsfonds [Kapitel 6092] – Titel 686 30)

Teil 1: Entstehung und Evaluierung der Fördermaßnahme

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 - 0001706/1

30. Oktober 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	12
2	Entstehung der Fördermaßnahme und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	13
2.1	Grundlagen	13
2.2	Feststellungen	14
2.3	Vorläufige Bewertung und Empfehlungen	26
2.4	Stellungnahme des BMEL	29
2.5	Abschließende Bewertung	30
3	Förderrichtlinie	32
3.1	Grundlagen	32
3.2	Feststellungen	32
3.3	Vorläufige Bewertung und Empfehlungen	35
3.4	Stellungnahme des BMEL	36
3.5	Abschließende Bewertung	37
4	Beauftragung der FNR als Projektträger	37
4.1	Grundlagen	37
4.2	Feststellungen	37
4.3	Vorläufige Bewertung und Empfehlungen	39
4.4	Stellungnahme des BMEL	39
4.5	Abschließende Bewertung	40
5	Abgrenzung zu anderen Förderprogrammen auf Bundesebene	40
5.1	Grundlagen	40

5.2	Feststellungen	40
5.3	Vorläufige Bewertung und Empfehlungen	42
5.4	Stellungnahme des BMEL	44
5.5	Abschließende Bewertung	44
6	Erfolgskontrolle	45
6.1	Grundlagen	45
6.2	Feststellungen	45
6.3	Vorläufige Bewertung und Empfehlungen	48
6.4	Stellungnahme des BMEL	49
6.5	Abschließende Bewertung	50

Abkürzungsverzeichnis

A

AMK *Konferenz der Agrarminister des Bundes und der Länder, kurz Agrarministerkonferenz*

ANK *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz*

B

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*

BMUV *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*

BWaldG *Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz)*

F

FBG *Forstbetriebsgemeinschaften*

FNR *Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V.*

Förderprogramm *Förderprogramm „Honorierung der Ökosystemleistung des Waldes und von
klimaangepasstem Waldmanagement“*

FSC *Forest Stewardship Council*

G

GAK *Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"*

GGO *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*

GWB *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*

H

ha *Hektar*

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KSG *Bundes-Klimaschutzgesetz*

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

N

NWE *Natürliche Waldentwicklung*

P

PEFC *Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes*

T

TI *Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei*

U

UMK *Konferenz der Umweltminister des Bundes und der Länder, kurz Umweltministerkonferenz*

W

WKF *Waldklimafonds*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat das Förderprogramm „Honorierung der Ökosystemleistung des Waldes und von klimaangepasstem Waldmanagement“ (Förderprogramm) aufgelegt. Damit will es Waldbesitzende beim Erhalt, der Entwicklung und der Bewirtschaftung von Wäldern unterstützen. Dies soll dazu beitragen, dass die Wälder auch unter sich wandelnden Klimabedingungen eine hohe Resilienz aufweisen. Die Förderung umfasst die nachgewiesene Einhaltung von über gesetzlichen Vorgaben und über bestehende Zertifizierungen hinausgehenden Kriterien für ein klimaangepasstes Waldmanagement.

Für die Jahre 2022 und 2023 waren jeweils 200 Mio. Euro für das Förderprogramm im Einzelplan 60, Kapitel 6002, Anlage 3 – Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (KTF, Kapitel 6092), Titel 686 30 veranschlagt. Das BMEL war allein für die Bewirtschaftung des Titels zuständig.

Der Bundesrechnungshof hat das Förderprogramm geprüft. Im vorliegenden ersten Teil trifft der Bundesrechnungshof Feststellungen zur Entstehung und Evaluierung der Fördermaßnahme. In einem zweiten Teil wird er die Durchführung des Verfahrens beleuchten. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMEL stellt der Bundesrechnungshof abschließend als Prüfungsergebnis zum ersten Teil fest:

- 0.1 Das Fachreferat 513 im BMEL hat dem Bundesminister mit einer Leitungsvorlage vom 11. Mai 2022 das mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)¹ abgestimmte Konzept vorgelegt. Es führte aus, die Maßnahme zielt auf den Erhalt und die Entwicklung anpassungsfähiger und produktiver Wälder, die Stabilisierung und Verbesserung der Biodiversität und den Erhalt von wertvollen Kohlenstoffspeichern. Im Rahmen des Moduls „Klimaangepasstes Waldmanagement“ ist vorgesehen, dass Waldbesitzende eine Zahlung vom Bund erhalten, sofern sie die Einhaltung von festgelegten Kriterien nachweisen. Diese Kriterien für die Waldbewirtschaftung gehen über die bisherigen Anforderungen der Zertifizierungssysteme hinaus, wenn auch in unterschiedlichem Maße, weil die verschiedenen Systeme unterschiedliche Standards aufweisen. Das BMEL beauftragte das Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (TI) am 31. Mai 2022, die erarbeiteten Kriterien hinsichtlich ihrer ökonomischen Auswirkungen zu prüfen. Das TI betonte in seiner Stellungnahme, dass es aufgrund der kurzen Erlassbearbeitungsfrist nur „Grobabschätzungen“ vornehmen könne. Die Förderkriterien seien für die forstökonomische

¹ Seit dem 14. März 2018 führte das Ressort die Bezeichnung „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“ (BMU). Der Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 änderte den Zuschnitt und den Namen des Ministeriums. Neben den Schwerpunkten Umweltschutz und Naturschutz ist das BMUV seitdem auch für die Verbraucherschutzpolitik zuständig. Aus Gründen der Vereinfachung und besseren Lesbarkeit wird (außer in wörtlich wiedergegebenen Textstellen) durchgängig die Kurzbezeichnung BMUV verwandt.

Berechnung von Mindererlösen und Mehraufwendungen nicht hinreichend operationalisiert. Um forstökonomische Bewertungen durchführen zu können, habe das TI zur Operationalisierung der Kriterien „Größenordnungen unterstellt“ und ausschließlich „ein[en] Durchschnittswert abgeschätzt“.

Das BMEL entwickelte im Juni 2022 – mit wissenschaftlicher Begleitung durch das TI sowie unter Einbindung der Zertifizierungsorganisationen Forest Stewardship Council (FSC) und Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC) – ein Glossar zur Förderrichtlinie. Bei der Abstimmung des Glossars war das BMUV „überrascht, dass hier im Kleingedruckten eine weitreichende Umdeutung der zuvor auf politischer Ebene geeinten Linien stattfinden soll. Insbesondere die Neuinterpretation von „standortheimisch“ und die Zweckentfremdung des Kriteriums „Erhalt ... der klimaresilienten, standortheimischen Baumartendiversität“ können wir nicht mittragen.“

Das BMEL hat die Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahme untersucht. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stellte zum Handlungsbedarf zusammenfassend fest, dass in Deutschland aufgrund des voranschreitenden Klimawandels ein erheblicher Anpassungsbedarf in der Waldbewirtschaftung besteht. Das BMEL hielt im Hinblick auf das verfolgte Ziel, durch eine veränderte Waldbewirtschaftung einen Beitrag zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele zu leisten, die Fördermaßnahme für deutlich effizienter als eine ordnungsrechtliche Regelung.

Der Bundesrechnungshof hat angemerkt, dass das BMEL die Regelungen zu den §§ 6 und 7 BHO nur unzureichend beachtet hat. Die Notwendigkeit einer weitreichenden Förderung über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren hat das BMEL nicht dargelegt. Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des BMEL nicht geeignet war, die Maßnahme zu begründen. Die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angeführten Gesichtspunkte gegen eine gesetzliche Regelung im Bundeswaldgesetz waren nicht überzeugend. Das BMEL hat auch nicht belegt, dass der Umfang der Förderung zur Zielerreichung unabdingbar ist. Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, dass die Abstimmung der Fördermaßnahme innerhalb der Bundesregierung zudem kein kohärentes Vorgehen bei der Festlegung der Förderkriterien zeigt. Der Abstimmungsprozess ist nicht hinreichend dokumentiert.

Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMEL die haushaltsrechtlichen Vorgaben sowie die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit von Förderungen künftig eingehend überprüft und in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darstellt. Insbesondere muss sich das BMEL eingehend mit seinen gesetzlichen Handlungsmöglichkeiten auseinandersetzen. In die Entscheidung über eine neue Fördermaßnahme sollten alle entscheidungserheblichen Gesichtspunkte einfließen. Der Abstimmungsprozess muss hinreichend dokumentiert werden.

Das BMEL hat entgegnet, die Regelungen zu §§ 6, 7 BHO umfassend beachtet und deren Prüfung in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entsprechend dargestellt zu

haben. Weitreichende Förderungen über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren seien im Waldbereich aufgrund der langen Lebenszyklen der Bäume gerechtfertigt. Bei der Entwicklung von Förderungen gehe es grundsätzlich immer darum, Vorgaben festzulegen, die über den geltenden gesetzlichen Standard hinausgehe. Das BMEL messe einer Zuwendung eine höhere Wirksamkeit zu, verglichen mit einer ordnungsrechtlichen Regelung. Ordnungsrechtliche Standards in dieser Detailtiefe würden eine Regelung im Gesetz und auch in einer Verordnung sowohl auf Bundes- als auch Landesebene überfrachten, wären verwaltungstechnisch ohne erhebliche Bürokratie nicht umsetzbar und hätten zu einer massiven Abkehr und Kritik seitens der Waldbesitzenden und der Länder geführt. Die Erreichung langfristiger Zielsetzungen, wie ein klimaangepasstes Waldmanagement, würden aus Sicht des BMEL verfehlt. Die Abstimmungen mit dem BMUV zu den Inhalten der Fördermaßnahme (den Kriterien für ein klimaangepasstes Waldmanagement) sowie die Abgrenzungen zu den bestehenden walddrelevanten Förderungen der Länder über die GAK zeigten, dass das BMEL bei der Entwicklung dieser Fördermaßnahme kohärent vorgegangen sei.

Die Einlassungen des BMEL überzeugen nicht: Das BMEL hat in seiner Stellungnahme zwar die Notwendigkeit der Fördermaßnahme dargelegt und sich mit gesetzlichen Handlungsalternativen auseinandergesetzt. Es sieht allerdings weiter davon ab, mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen den Waldbau zu unterstützen. Das BMEL hat vielmehr auf die Förderung von Anpassungsmaßnahmen und Nachhaltigkeitsstandards in der Waldbewirtschaftung verwiesen, die erkennbare Änderungen im Wald herbeiführen sollen. Es setzt insbesondere auf langfristige Anreize für private und kommunale Waldbesitzende, um klimaangepasste Wälder zu entwickeln. Mit seinen Ausführungen, bei der Entwicklung von Förderungen gehe es grundsätzlich immer darum, Vorgaben über dem geltenden gesetzlichen Standard festzulegen, lässt das BMEL außer Betracht, dass auch gesetzliche Regelungen, vorrangig im Bundeswaldgesetz, angepasst werden können, ohne dass es einer Förderung bedarf.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlungen aufrecht (Nummer 2).

- 0.2 Im August 2022 legte das Fachreferat 513 der Leitungsebene einen ersten Entwurf zur Förderrichtlinie mit der Bitte um Zustimmung vor. Zuwendungsempfänger sind danach private und kommunale Waldbesitzende einschließlich Forstbetriebsgemeinschaften (FBG). Sie werden mit der neuen Fördermaßnahme für 10 bzw. 20 Jahre verpflichtet, zwölf Kriterien einer klimaangepassten Waldbewirtschaftung umzusetzen. Kriterium zwölf (Natürliche Waldentwicklung (NWE) auf 5 % der Waldfläche) muss 20 Jahre eingehalten werden und ist obligatorisch, wenn die Waldfläche des/der Waldbesitzenden 100 Hektar (ha) überschreitet bzw. freiwillig für Waldbesitzende mit Waldflächen von 100 ha oder darunter. Die Zuwendung ist nach Größe der Waldfläche des Antragstellers gestaffelt. Die Einhaltung der zwölf Kriterien wird unter Einbindung der forstlichen Zertifizierungssysteme kontrolliert. Antragsteller weisen die Einhaltung der Förderkriterien durch ein entsprechendes Zertifikat nach.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Förderrichtlinie des BMEL erheblich vom in der BHO geregelten Zuwendungsverfahren abweicht. So hat das BMEL

u. a. nicht geprüft, ob beim Zuwendungsempfänger eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und ob diese in der Lage sind, die Verwendung der Mittel nachzuweisen. Die Zuwendungsempfänger müssen zudem keine zuwendungsfähigen Ausgaben nachweisen; ein Sachbericht und eine Abrechnung sind nicht erforderlich. Der Verwendungsnachweis erfolgt über ein Zertifikat eines Zertifizierungssystems (z. B. PEFC, FSC). Ungeachtet dessen ist die Förderrichtlinie sehr komplex. Die einzelnen Kriterien sind unbestimmt und müssen mit Hilfe eines Glossars erläutert werden. Über die dort erläuterten Begriffe „überwiegend standortheimisch“ und „Erweiterung der klimaresistenten standortheimischen Baumartendiversität“ konnten sich sogar die beteiligten Bundesministerien letztlich kaum einigen.

Die Richtlinie sieht zudem eine Absenkung der Förderprämie auf 55 Euro/ha und Jahr ab 1 000 ha Waldfläche vor, was mit dem Förderziel nicht vereinbar ist. Die Honorierung klimaangepasster Waldbaumethoden ist in ihrer Wirkung bei allen Waldflächen gleich. Die gestaffelte Absenkung für große Forstbetriebe ist deshalb nicht sachgerecht, weil die Ökosystemleistungen der Waldfläche nicht mit zunehmender Fläche abnehmen. Die Absenkung widerspricht auch den Erkenntnissen des TI, da dieses seine Berechnungen für die gesamten Waldflächen durchgeführt hat. Die haushaltsbedingte Absenkung der Honorierungsleistung ist damit im Ergebnis nicht sachgerecht und widerspricht dem erklärten Ziel.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL aufgefordert, die Regelungen der BHO zu beachten und sämtliche zuwendungsrechtlichen Vorgaben einzuhalten. Die Ausführungen des BMEL, es habe die Vorgaben an den Verwendungsnachweis berücksichtigt und überprüft, entkräften die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht. So entfällt zwar der zahlenmäßige Nachweis, aber nicht die Vorlage eines Sachberichtes. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest (Nummer 3).

- 0.3 Das BMEL sah die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. (FNR) am besten geeignet, die Fördermaßnahme umzusetzen, weil die FNR u. a. auf ihre Erfahrungen, Prozesse und Strukturen aus der Bundeswaldprämie zurückgreifen könne. Dies verspreche eine zügige und zielgerichtete Aufnahme der Vorbereitungen für den Start des Programmes und dessen reibungsarme Abwicklung. Die FNR schätze nach derzeitigem Kenntnisstand die Projektträgerkosten auf 3 bis 5 Mio. Euro und blieb damit deutlich unterhalb der 5 %-Grenze. Die Beauftragung der FNR entspreche auch wesentlichen Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit.

Im vorliegenden Fall war eine „Inhouse-Vergabe“ der Projektträgerschaft möglich, weil das BMEL über die FNR eine ähnliche Kontrolle wie über seine eigenen Dienststellen ausübt. Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das BMEL allerdings zuvor keine ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hat.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL aufgefordert, künftig vor der Vergabe der Projektträgerschaft eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anzustellen, in der auch nicht monetär bewertbare Faktoren einfließen können.

Das BMEL hat die Anmerkung zur Kenntnis genommen und zugesagt, dies bei der Entwicklung von neuen Fördermaßnahmen entsprechend berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL seine Zusagen umsetzt (Nummer 4).

- 0.4 Die rheinland-pfälzische Ministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität wies in einem Schreiben an den Bundesminister vom 8. März 2023 darauf hin, dass mit dem Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) in der Zuständigkeit des BMUV ein weiteres Bundesprogramm aufgelegt wird, das auch einen Fördertatbestand für eine eigendynamische Waldentwicklung beinhalten soll. Bereits die notwendig gewordene Abgrenzung bestimmter Fördertatbestände des jetzigen Programmes für ein klimaangepasstes Waldmanagement von solchen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) habe in der Förderpraxis zu großen Herausforderungen und Klärungsbedarf geführt. Eine ebensolche eventuelle Überschneidung durch die beiden Bundesprogramme des BMEL und des BMUV sollte nicht zuletzt im Sinne ihrer Akzeptanz und Administrierbarkeit unbedingt vermieden werden.

Die Vorsitzenden von Verbänden der privaten und kommunalen Waldbesitzenden in Baden-Württemberg forderten das BMEL auf, sich für eine Verstetigung der GAK-Förderung für Wiederbewaldung in Folge von Extremwettern und den Waldbau einzusetzen. Sie würdigten das neue Förderprogramm „Klimaangepasstes Waldmanagement“ des BMEL, befürchteten aber gleichzeitig eine Aushöhlung der forstlichen Förderung, sofern keine Anschlusslösung für die auslaufenden zusätzlichen GAK-Waldmittel gefunden werde. Die Verbände waren bislang davon ausgegangen, dass das „Klimaangepasste Waldmanagement“ eine Ergänzung der GAK darstelle.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesregierung nicht für ein einheitliches Vorgehen gesorgt hat. Die zahlreichen Fördermaßnahmen für Waldbesitzende durch unterschiedliche Gebietskörperschaften und verschiedene Bundesministerien sind nicht kohärent und führen zu Verunsicherungen. Die unterschiedlichen Fördermaßnahmen sind nicht ausreichend voneinander abgegrenzt. So haben die Länder Niedersachsen und Baden-Württemberg bereits bemängelt, dass die Förderung über die GAK zurückgeführt wird.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL aufgefordert, für eine klare Abgrenzung der Fördermaßnahmen zu sorgen. Das BMEL sollte in Betracht ziehen, keine weiteren Fördermaßnahmen im Bereich Wald aufzulegen.

Das BMEL hat erwidert, die Fördermaßnahme „Klimaangepasstes Waldmanagement“ sei hinreichend von den bisherigen forstlichen Förderungen abgegrenzt. Zudem hat das BMEL ausgeführt, dass die Fördermaßnahmen der GAK eine ganzheitliche und vor allem langfristige Betrachtung und Umsetzung von bestimmten Kriterien, die für die Anpassung der Wälder an den Klimawandel notwendig sind, nicht ermöglichen. Über die GAK könnten dagegen direkt flächenbezogene Maßnahmen gefördert

werden, die z. B. einzelne Kriterien der Fördermaßnahme Klimaangepasstes Waldmanagement unterstützen können. Das BMEL plane aktuell keine weiteren forstlichen Fördermaßnahmen und wolle künftige von bestehenden Förderungen abgrenzen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die zahlreichen unterschiedlichen Fördermöglichkeiten für Waldbesitzende zu einem Förderdschungel geführt haben, der durch die Fördermaßnahme Klimaangepasstes Waldmanagement weiter verstärkt, zumindest aber nicht gelichtet wurde. Das BMEL verkennt seine Handlungsoptionen. So hätten die nunmehr aufgelegten Kriterien auf der Grundlage einer verschärften gesetzlichen Regelung zur Waldbewirtschaftung auch beim durch die GAK geförderten Waldumbau einbezogen werden können. Da das BMEL die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umsetzen will, verfolgt der Bundesrechnungshof die Beanstandung nicht weiter (Nummer 5).

- 0.5 Das BMEL erstellte einen Evaluierungsplan. Im Oktober 2023 berichtete das BMEL an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) über die erreichten Ziele des Programmes und deren Erfolgskontrolle. Für das Förderprogramm hätten PEFC und FSC eigene Fördermodule bzw. Nachweissysteme etabliert und vom BMEL prüfen und anerkennen lassen, mit denen die Umsetzung der Kriterien eines klimaangepassten Waldmanagements nachweislich überprüft werden könnte. Die Einbindung der privaten forstlichen Zertifizierungssysteme habe zudem zur breiten Akzeptanz und damit zur Verbreitung des Programmes beigetragen. Es sei gelungen, ein klimaangepasstes Waldmanagement auf 1,57 Millionen ha privater und kommunaler Waldfläche einzuführen. Dies entspreche 21 % der privaten und kommunalen Waldfläche in Deutschland. Diese Fläche würde durch Zertifizierungsorganisationen kontrolliert. Der darüber erstellte jährliche Nachweis des klimaangepassten Waldmanagements sei der FNR zur Kontrolle der Umsetzung vorzulegen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die im Evaluierungsplan vorgesehenen und im Bericht enthaltenen Indikatoren „neue spezifische Standards, Zusatzmodule oder Audits der Zertifizierungssysteme“ und „kommunale und private Waldfläche, auf der das nachweislich klimaangepasste Waldmanagement neu eingeführt wurde“ keine geeigneten Parameter sind, um den Ausbau der Senkenleistung von Wäldern als wichtige klimapolitische Herausforderung zu messen. Sie geben Aufschluss über die Inanspruchnahme des Programmes, lassen aber keine Aussagen zur Zielerreichungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle zu.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL aufgefordert, zuverlässige Ausgangswerte und belastbare Zielwerte festzulegen, anhand derer eine Erfolgskontrolle durchgeführt werden kann. Es sollte geeignete Parameter definieren, um die Senkenleistung von Wäldern zu messen, und zügig eine begleitende Erfolgskontrolle durchführen.

Das BMEL hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die im Bericht enthaltenen Indikatoren nur bedingt geeignete Parameter darstellen und mit Blick auf die erforderliche Evaluierung zu erweitern wären. Das BMEL habe mögliche Ansätze dazu bereits in seinem von der EU-Kommission geprüften und anerkannten

Evaluierungskonzept dargelegt. Im Zuge der geplanten Evaluierung sollen mögliche weitere Parameter festgelegt und ergänzt werden, um die Wirkungsleistung besser zu bemessen. Sie sollen durch ergänzende wissenschaftliche Arbeiten unterstützt werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL seine Zusagen umsetzt und geeignete Parameter festlegt, um die Senkenleistung der Wälder messen zu können. Positiv zu bewerten ist, dass das BMEL eine Evaluierung vorsieht und bereits begonnen hat, Ansätze für geeignete Parameter zu erarbeiten (Nummer 6).

1 Vorbemerkungen

Wälder können große Mengen Kohlenstoff speichern und liefern den nachwachsenden und klimafreundlichen Rohstoff Holz. Der Klimawandel bedroht die Wälder und damit ihre Fähigkeit, Kohlenstoff zu speichern. Das BMEL hat vielfältige Maßnahmen zum Schutz der Wälder ergriffen. Über die GAK fördern Bund und Länder Investitionen in den Baumartenwechsel (Waldumbau) und die Wiederaufforstung von Schadflächen. Darüber hinaus fördert der Bund den Erhalt und die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und die Holzverwendung.

Um Waldbesitzende beim Erhalt, der Entwicklung und der Bewirtschaftung von Wäldern, die an den Klimawandel angepasst (klimaresilient) sind, zu unterstützen, hat das BMEL das Förderprogramm „Honorierung der Ökosystemleistung des Waldes und von klimaangepasstem Waldmanagement“ aufgelegt. Gegenstand der Förderung ist die nachgewiesene Einhaltung von übergesetzlichen und über derzeit bestehende Zertifizierungen hinausgehenden Kriterien für ein klimaangepasstes Waldmanagement.

Für die Jahre 2022 und 2023 waren jeweils 200 Mio. Euro für das Förderprogramm im Einzelplan 60, Kapitel 6002, Anlage 3 – Wirtschaftsplan des KTF (Kapitel 6092), Titel 686 30 veranschlagt. Das BMEL bewirtschaftete den Titel allein.

Als Projektträger beauftragte das BMEL die FNR.

Mit dem Haushalt 2024 entfällt der Titel 686 30 im KTF. Das bereits laufende Förderprogramm „Klimaangepasstes Waldmanagement“ wird ab dem Haushaltsjahr 2024 aus dem Titel 686 31 (Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz), der vom BMUV und vom BMEL gemeinsam bewirtschaftet wird, finanziert. Die Mittel für das Förderprogramm fließen dabei aus dem vom BMUV bewirtschafteten Teil des Titels. Der Anteil des BMEL von 125 Mio. Euro im Jahr 2024 ist zweckgebunden für Maßnahmen der GAK. Die fachlich-administrative Abwicklung des Förderprogrammes wird in gemeinsamer Zuständigkeit von BMEL und BMUV fortgeführt. BMEL und BMUV haben eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung abgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hatte in den vergangenen Jahren den Waldklimafonds (WKF) und die Maßnahmen zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder geprüft. Zur letztgenannten Prüfung hatte er u. a. festgestellt, dass das BMEL die Wirkung und den Erfolg dieser Billigkeitsleistung nicht nachweisen konnte. Es hat rund 500 Mio. Euro ausgegeben und erreicht, dass die zertifizierte Waldfläche um etwa 12 % zugenommen hat. Der Bundesrechnungshof hatte bemängelt, dass eine nachhaltigere Wirkung auch durch verschärfte gesetzliche Regelungen der Waldbewirtschaftung hätte erreicht werden können. Der Bundesrechnungshof hatte ferner festgestellt: „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.“²

Der Bundesrechnungshof hatte zudem wiederholt darauf verwiesen, dass die Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland dringend verbessert werden müsse. 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.

Wir haben vor diesem Hintergrund das Förderprogramm geprüft. Wir haben örtliche Erhebungen beim BMEL und beim Projektträger FNR durchgeführt.

Der vorliegende erste Teil der Abschließenden Mitteilung enthält Erkenntnisse zur Entstehung und Evaluierung der Fördermaßnahme. In einem zweiten Teil werden wir zur Durchführung der Maßnahmen berichten.

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

2 Entstehung der Fördermaßnahme und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

2.1 Grundlagen

Gemäß § 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. Der Grundsatz der Sparsamkeit erfordert, den Mittелеinsatz auf den zur Aufgabenerfüllung unbedingt notwendigen Umfang zu beschränken (VV zu § 7 BHO). Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist bei allen Maßnahmen des Bundes, die die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushaltes unmittelbar oder mittelbar beeinflussen, zu beachten.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase müssen mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

² Abschließende Mitteilung des Bundesrechnungshofes an das BMEL über die Prüfung der Maßnahmen zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder (Kapitel 1010 Titelgruppe 01 – Konjunkturmaßnahmen Wald und Holz Titel 683 12), Teil 1: Einführung und Evaluierung einer „Prämie“ zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder, vom 17. Februar 2023.

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfes,
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,
- relevante Lösungsmöglichkeiten und (methodenabhängig) die damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben bzw. deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung der Risiken und der Risikoverteilung,
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme,
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

Die BHO gibt vor, dass ausgehend von einer Analyse der Ausgangslage bis zur Erfolgskontrolle eine in sich schlüssige Planungsgrundlage für die Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit bildet.³ Nicht direkt überprüfbare Ziele müssen mit Hilfe von Indikatoren operationalisiert werden. Ein solches Vorgehen schafft zudem die notwendigen Voraussetzungen für die im Haushaltsrecht geforderte Erfolgskontrolle. Das Ergebnis soll eine Zielstruktur sein, die für alle Ebenen der Behörde die Zielzusammenhänge transparent macht.⁴ Alle Arbeitsschritte einschließlich der zugrundeliegenden Annahmen, der Datenherkunft und das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind nachvollziehbar zu dokumentieren und zu den Akten zu nehmen.

2.2 Feststellungen

Entstehung der Fördermaßnahme

Sowohl die Konferenz der Umweltminister des Bundes und der Länder, kurz Umweltministerkonferenz (UMK) als auch die Konferenz der Agrarminister des Bundes und der Länder, kurz Agrarministerkonferenz (AMK) baten den Bund, gemeinsam mit den Ländern ein Modell zur Honorierung der Ökosystemleistungen der Wälder zu entwickeln. Ein konkretes Umsetzungsmodell sollte bis zum Ende des Jahres 2021 vorliegen, um die Honorierung ab dem Jahr 2022 umsetzen zu können. Das Modell müsse „nachhaltige ökologische Lenkungswirkung entfalten, um unsere Waldökosysteme bestmöglich für die gegenwärtigen und kommenden Herausforderungen zu wappnen“. Das zu entwickelnde Honorierungsmodell müsse aus Sicht des BMUV zu den Einsparungszielen des novellierten Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) beitragen. Der neue § 3a KSG schreibe erstmals verbindliche Einsparungsziele für den Landnutzungssektor einschließlich Wald vor.

³ Vgl. VV Nummer 2 zu § 7 BHO.

⁴ Grundsätze für die Verwaltungsorganisation der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Abschnitt 2 vom 5. Dezember 2016.

Auch der Deutsche Bundestag und der Bundesrat forderten die Bundesregierung im Jahr 2021 auf, ein Modell zur Honorierung der Ökosystemleistungen der Wälder zu entwickeln. Die dafür benötigten Standards sollten gemeinsam vom BMEL sowie dem BMUV erarbeitet und mit den Bundesländern abgestimmt werden.⁵ Es müsse ein langfristiger Ansatz mit klarer Lenkungswirkung entstehen, der insbesondere auf die Klimaschutz- und Biodiversitätsleistung der Wälder fokussiert.⁶

Während der Sachverhaltsabstimmung trug das BMEL Folgendes vor: Im Oktober 2021 veröffentlichte der Wissenschaftliche Beirat für Waldpolitik beim BMEL sein Gutachten „Die Anpassung von Wäldern und Waldwirtschaft an den Klimawandel“⁷. Hierin wird u. a. die Notwendigkeit zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel bekräftigt: „Der Klimawandel wird unsere Wälder in vielfältiger Weise verändern, wobei negative Auswirkungen auf die Funktionen und Ökosystemleistungen von Wäldern und ihre Bewirtschaftung sehr wahrscheinlich überwiegen werden. Daher sollte es zum Schutz unserer Lebensgrundlagen oberste Priorität sein, die Auswirkungen auf Wälder und Ökosystemleistungen so gering wie möglich zu halten und uns auf unvermeidbare Änderungen vorzubereiten. Anstrengungen für den Klimaschutz müssen folglich in den meisten Bereichen erhöht werden, um massive Schäden zu vermeiden.“ Hierfür empfahl der Beirat in seinem Gutachten eine Bandbreite an waldbaulichen Maßnahmen. Denn ohne Klimaanpassungsmaßnahmen und mit zunehmender Schädigung könnten die Klimaschutzfunktionen langfristig nicht mehr erbracht werden und der Wald werde zur CO₂-Quelle.

BMEL und BMUV entwickelten zunächst jeweils eigene Honorierungsmodelle. Anlässlich der Agrarministerkonferenz vom 29. September bis 1. Oktober 2021 legte das BMEL den Stand der Vorbereitung der Entwicklung eines Honorierungssystems für Klimaschutz- und Ökosystemleistungen der Wälder dar. Es stellte die „hoch komplexen spezifischen Regeln“ vor und fasste die Grundsätze zusammen. Das BMEL verfolge ein „Kombimodell“ in zwei Stufen. Stufe 1 beinhalte Zahlungen für zusätzliche Aufwendungen einer klimaangepassten Bewirtschaftung, Stufe 2 einen Aufschlag für die CO₂-Bindungsleistung.

Die Konferenzteilnehmer baten den Bund, einen langfristigen Ansatz zu entwickeln und konkrete, über die bisherigen Zertifizierungssysteme hinausgehende Anforderungen an Klimaschutz und Biodiversitätsleistungen zu formulieren. Neun Bundesländer wiesen in einer Protokollerklärung zur AMK im Oktober 2021 darauf hin, dass der ökologische und klimaresistente Waldumbau und eine naturnahe Waldbewirtschaftung auch durch gesetzliche Mindeststandards gezielt gestärkt werden können. Sie hielten eine schnelle Erarbeitung und Verankerung im Bundeswald- und Bundesjagdgesetz für erforderlich.

⁵ Bundestagsdrucksache 19/28789.

⁶ Bundesratsdrucksache 655/20(B).

⁷ Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik beim BMEL, Die Anpassung von Wäldern und Waldwirtschaft an den Klimawandel, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Waldpolitik, Oktober 2021.

Das BMUV entwickelte ein Anreizsystem zur „Honorierung von Klimaschutzleistungen mit ambitionierten Biodiversitätsstandards in der Waldbewirtschaftung“⁸. Die einzelnen Parameter und Indikatoren fasste das BMUV zusammen.

Erste Komponente der Honorierung: die Klimaschutzleistung des Waldes:

- Vorrat,
- Kontinuierlicher Zuwachs.

Zweite Komponente der Honorierung: die Biodiversitätsleistung des Waldes:

- Baumartenzusammensetzung,
- Natürliche Waldentwicklung,
- Erhalt von Biotopbäumen,
- Totholz,
- Naturnahe Waldrandgestaltung,
- Bodenbearbeitung,
- Verjüngung.

Die UMK bat den Bund am 26. November 2021, die Ausgestaltung des Honorierungsmodells ressortübergreifend zwischen BMEL und BMUV unter Einbindung der für Forstwirtschaft und Naturschutz zuständigen Landesressorts fortzuführen. Dabei sollten die vom BMEL und vom BMUV (getrennt) vorgelegten Eckpunkte berücksichtigt werden.

Mit Leitungsvorlage vom 22. Dezember 2021 an die zuständige Staatssekretärin informierte die Fachabteilung die Hausleitung des BMEL über die unterschiedlichen Ansätze des BMEL und des BMUV. Die Fachabteilung des BMEL sah den Ansatz des BMUV kritisch, „da er Fehl-anreize setzen kann, risikobehaftete Bestände nicht aktiv umzubauen, und die Biodiversitätsleistung nicht honoriert, sondern als Mindestvoraussetzung zur Teilnahme am Honorierungssystem der Klimaschutzleistung verlangt. Zudem können viele Biodiversitätsleistungen besser über Vertragsnaturschutz adressiert werden. [...]“ Ziel solle es sein, gemeinsam mit dem BMUV einen Ansatz für Standardsetzung und Honorierung zu gestalten.

Im Dezember 2021 bat das BMEL das TI, auf der Grundlage des zweistufigen Modells des BMEL („Kombimodell“) eine Folgenabschätzung vorzunehmen. Das TI setzte sich im Januar 2022 mit den Einzelheiten dieser möglichen Ausgestaltung der Prämiengewährung im Detail auseinander und folgte, dass das „fundamentale Manko“ des gesamten Vorschlages in der unzureichenden Anreizwirkung der Prämien liege. Für Stufe 1 sei dort lediglich vorgesehen, die durch das Honorierungssystem zusätzlich eingeführten Planungs-, Dokumentations- und Zertifizierungskosten zu übernehmen (ob komplett oder nur partiell, ist nicht ausgeführt); für Stufe 2 kämen zwar auch entgangene Gewinne hinzu, aber auch diese beschränkten sich lediglich auf die entgangene Nutzung von Waldholz zur thermischen

⁸ BMUV, Ökosystemleistungen von Wäldern – Honorierung von Klimaschutzleistungen mit ambitionierten Biodiversitätsstandards, Vorschlag für Eckpunkte des Bundesumweltministeriums, Stand: 5. August 2021.

Nutzung. Insgesamt würden durch das Honorierungssystem also vor allem Administrationskosten übernommen, die das Honorierungssystem selbst hervorruft. Daraus ergäben sich keine Anreize, auf das Honorierungsangebot einzugehen. Die eigentliche Durchführung der Maßnahmen rufe jedoch selbst Kosten hervor. Diese seien in der Prämienherleitung bislang nicht berücksichtigt. Zudem seien unter Umständen auch erhebliche Risikokosten aufgrund der Haftungsrisiken möglich, die mit den vorgesehenen langfristigen Selbstverpflichtungen der Betriebe einhergehen, wie sie unter „Überlegungen zur administrativen Ausgestaltung“ dargelegt seien. Berücksichtige man diese Kosten, so sei es für einen Betrieb in jedem Falle unvorteilhaft, auf das Honorierungsangebot einzugehen, so wie es hier entworfen sei. Um die Betriebe durch das Honorierungssystem zumindest nicht schlechter zu stellen als ohne, wäre daher anzuraten, sowohl der Risikoverteilung zwischen Betrieben und Fördermittelgeber zusätzliche Aufmerksamkeit zu widmen als auch die Prämienberechnung auf eine insgesamt breitere Basis zu stellen; beihilferechtlich sei dies nach den Regeln der EU-Kommission (2014) in begrenztem Umfang möglich.

Das BMEL sah die Stellungnahme des TI kritisch, weil es einen wesentlichen Aspekt des zu prüfenden Modells unberücksichtigt ließ und eine seiner Empfehlungen unvereinbar mit den internationalen und europäischen Regeln zur Treibhausgasbilanzierung sei. Es erarbeitete ein Konzept zur Finanzierung von Ökosystemleistungen im Wald und stimmte es am 27. April 2022 mit dem Haushaltsreferat des BMEL ab. Dieses Konzept beinhaltete u. a. ein Modul I – Klimaangepasstes Waldmanagement mit folgenden Kriterien:

- a) Vorlage einer der Betriebsgröße entsprechenden Anpassungsplanung (für FBG kann eine Anpassungsplanung verwendet werden, die nicht den Einzelbetrieb, sondern für die gesamte FBG gilt),
- b) die Verjüngung von Beständen berücksichtigt die Anbauempfehlungen der Länder,
- c) möglichst kontinuierliche Verjüngung und Vorausverjüngung bestehender Bestände,
- d) Erhalt und/oder Erweiterung der [heimischen] Baumartendiversität,
- e) Nutzung von Störungen zum zielgerichteten Waldumbau mit standortgerechten Baumarten unter weitest möglicher Nutzung von Naturverjüngung, natürlicher Sukzessionsprozesse sowie Bevorzugung von Saat bei der künstlichen Verjüngung, Zulassen/Förderung von Vorwäldern, Einbringung von Mischbaumarten über geeignete Mischungsformen (Gruppe etc.),
- f) Kahlschläge über 0,3 ha nur in begründeten Ausnahmefällen (Kahlschläge sind von Sanitärhieben zu unterscheiden. Sanitärhiebe sind bei Kalamitäten möglich, aber unter Berücksichtigung der ökologischen Funktionen von stehendem und liegendem Totholz (insbesondere Lebensraum, Bodenschutz)),
- g) Anreicherung (Menge noch zu definieren) und Erhöhung der Diversität an Totholz (sowohl stehend wie liegend und in unterschiedlichen Zersetzungsgraden),
- h) Erhöhung der Wasserrückhaltung in der Fläche durch geeignete Maßnahmen.

Am 2. Mai 2022 fand ein Workshop mit Vertretern von BMEL, BMUV, Umweltbundesamt (UBA), Institut für angewandte Ökologie e. V. (Öko-Institut) und weiteren statt, bei dem das BMUV sein Projekt für ein mögliches „Anreizsystem zur Honorierung von Klimaschutz- und Biodiversitätsleistungen im Wald“ vorstellte. In der Folge entwickelte das BMEL sein Konzept weiter.

Mit einer Leitungsvorlage vom 11. Mai 2022 legte das Fachreferat 513 im BMEL dem Bundesminister das mit dem BMUV abgestimmte Konzept vor. Es führte aus, die Maßnahmeziele auf den Erhalt und die Entwicklung anpassungsfähiger und produktiver Wälder, die Stabilisierung und Verbesserung der Biodiversität und den Erhalt von wertvollen Kohlenstoffspeichern. In je einem „Modul“ würden folgende Schwerpunkte adressiert:

1. ein klimaangepasstes Waldmanagement,
2. ein zeitlich begrenzter Nutzungsverzicht für ökologisch wertvolle Laubbaumbestände.

Waldbesitzende sollen eine Zahlung vom Bund erhalten, wenn sie die Einhaltung von festgelegten Kriterien nachweisen. Diese Kriterien für die Waldbewirtschaftung gingen über die bisherigen Anforderungen der Zertifizierungssysteme hinaus, wenn auch aufgrund der verschiedenen Standards der Systeme in unterschiedlichem Maß. Modul 1 solle noch im Jahr 2022 starten und zur Auszahlung kommen. Modul 2 solle im Jahr 2023 folgen. Perspektivisch sollen noch zwei weitere Module dazu kommen, für die eine längere Entwicklungszeit erforderlich sei. Das BMUV habe dem Konzept bis auf einen Dissens grundsätzlich zugestimmt; einzelne Details, vor allem zu den Kriterien eines klimaangepassten Waldmanagements, würden noch schlussabgestimmt. Für die Zustimmung habe das BMUV u. a. zur Bedingung gemacht, dass ein ursprünglich von BMEL geplantes Modul „temporärer Nutzungsverzicht von alten Buchenwäldern“ vom BMUV im Rahmen seiner Maßnahmen zum ANK umgesetzt werde. Diese Bedingung habe insofern überrascht, als das BMUV einen temporären Nutzungsverzicht bisher als wenig wirksam abgelehnt und eine dauerhafte Nichtnutzung präferiert hatte. „Offenbar möchte BMUV Maßnahmen zum Schutz alter, naturnaher Buchenwälder insgesamt über das ANK umsetzen.“

Sodann entwickelten das BMEL und das BMUV die Details weiter. Hierbei schlug das BMUV Änderungen an den Kriterien für ein klimaangepasstes Waldmanagement vor. Als Begründung führte es an, der Koalitionsvertrag gebe „konkrete, über die bisherigen Zertifizierungssysteme hinausgehende Anforderungen an zusätzliche Klimaschutz- und Biodiversitätsleistungen“ vor. Aus Sicht des BMUV erreichten die vom BMEL vorgeschlagenen Kriterien nur den bisherigen Standard der Zertifizierungen und gingen nicht darüber hinaus. So schlug das BMUV u. a. vor, dass Waldbesitzende mit mehr als 100 ha Waldfläche eine natürliche Waldentwicklung auf 10 statt 5 % ihrer Waldfläche ohne zusätzliche Finanzierung ermöglichen sollten. Das BMEL akzeptierte diesen Vorschlag nicht, da er weit über den FSC-Standard hinausgehe. Die Ausweisung von 5 % Waldfläche für die natürliche Waldentwicklung bedeute für viele Waldbesitzende bereits eine hohe Herausforderung und würde, wenn zu hart formuliert, eine effektive Umsetzung des gesamten Programmes gefährden. Ein dauerhafter Nutzungsverzicht sei im Rahmen dieses Programmes nicht finanzierbar und umsetzbar. Für einen solchen Ansatz bedürfe es gesonderter Programme.

Bei der Sachverhaltsabstimmung wies das BMEL daraufhin, bei der Erarbeitung der Fördermaßnahme von Anfang an den Grundsatz des Koalitionsvertrages, „konkrete, über die bisherigen Zertifizierungssysteme hinausgehende Anforderungen an zusätzliche Klimaschutz- und Biodiversitätsleistungen“ beachtet zu haben. Die Kriterien seien im Entwurf bereits über den Standardanforderungen und nur aus Sicht des BMUV nicht ausreichend. Die Additionalität gegenüber den Zertifizierungsstandards sei bei jedem einzelnen Kriterium geprüft und im

Konzept für den Haushaltsausschuss vom 1. Juli 2022 dargestellt worden. Bei den Flächen zur natürlichen Waldentwicklung sei es weniger um die Dauer des Nutzungsverzichts, sondern eher um den Flächenanteil von 5 oder 10 % gegangen.

Auf einer Sonder-AMK im Mai 2022 stellte der Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft die Eckpunkte des Honorierungsmodells vor. Die AMK bat, bei der Entwicklung des Honorierungsmodells u. a. die Wissenschaft einzubeziehen. Am 31. Mai 2022 beauftragte das BMEL das TI, die von BMEL und BMUV als Fördervoraussetzung von Modul 1 (Klimaangepasstes Waldmanagement) erarbeiteten Kriterien hinsichtlich ihrer ökonomischen Auswirkungen bis zum 7. Juni 2022 zu prüfen. Das TI legte das Ergebnis im Juni 2022 mit Ergänzungen vor. Folgende Kriterien bewertete das TI in seiner Stellungnahme (Stand: 7. Juni 2022):

- Vorausverjüngung durch Voranbau bzw. Naturverjüngung mit mindestens fünf- bis siebenjährigem Verjüngungszeitraum vor Nutzung/Ernte des Bestandes in Abhängigkeit vom Ausgangs- und Zielbestand.
- Die natürliche Verjüngung hat Vorrang, sofern klimaresiliente, überwiegend standortheimische Hauptbaumarten in der Fläche ankommen.
- Bei künstlicher Verjüngung Einhaltung der Anbauempfehlungen der Länder oder der in der jeweiligen Region zuständigen Versuchsanstalt, dabei ist ein überwiegend standortheimischer Baumartenanteil einzuhalten.
- Zulassen von Sukzessionsstadien und Vorwäldern bei kleinflächigen Störungen.
- Erhalt oder falls erforderlich Erweiterung der klimaresilienten, standortheimischen Baumartendiversität zum Beispiel durch Einbringung von Mischbaumarten über geeignete Mischungsformen.
- Verzicht auf Kahlschläge. Sanitärhiebe bei Kalamitäten sind möglich, sofern dabei mindestens 10 % der Derbholzmasse als Totholz zur Erhöhung der Biodiversität belassen werden.
- Anreicherung und Erhöhung der Diversität an Totholz sowohl stehend wie liegend und in unterschiedlichen Dimensionen und Zersetzungsgraden; dazu zählt auch das gezielte Anlegen von Hochstümpfen.
- Kennzeichnung und Erhalt von mindestens fünf Habitatbäumen oder Habitatbaumanwärttern pro ha, welche bis zur Zersetzung auf der Fläche verbleiben. Die Habitatbäume sind spätestens zwei Jahre nach Antragstellung nachweislich auszuweisen. Sofern eine Verteilung von fünf Habitatbäumen oder Habitatbaumanwärttern pro ha nicht möglich ist, können diese entsprechend anteilig auf den gesamten Betrieb verteilt werden.
- Rückegassenabstände bei Neuanlage ≥ 30 m, bei verdichtungsempfindlichen Böden ≥ 40 Meter.
- Verzicht auf Düngung und Pflanzenschutzmittel, mit Ausnahme von Polterbehandlungen als letztes Mittel bei schwerwiegender Gefährdung der verbleibenden Bestockung bzw. bei akuter Gefahr der Entwertung des liegenden Holzes.
- Maßnahmen zur Wasserrückhaltung einschließlich Verzicht auf Maßnahmen zur Entwässerung von Beständen und Rückbau existierender Entwässerungsinfrastruktur bis spätestens fünf Jahre nach Antragstellung, falls übergeordnete Gründe vor Ort dem nicht entgegenstehen.
- Natürliche Waldentwicklung auf 5 % der Waldfläche. Pflichtkriterium, wenn die Waldfläche des Waldbesitzenden 100 ha überschreitet. Freiwillige Maßnahme für Betriebe unter

100 ha. Die auszuweisende Fläche beträgt dabei mindestens 0,3 ha und ist 20 Jahre aus der Nutzung zu nehmen. Naturschutzfachlich notwendige Pflege- bzw. Erhaltungsmaßnahmen oder Maßnahmen der Verkehrssicherung werden nicht als Nutzung gewertet. Bei Verkehrssicherungsmaßnahmen verbleibt das Holz im Wald.

Das TI betonte in seiner Stellungnahme, dass es aufgrund der sehr kurzen Erlassbearbeitungsfrist nur „Grobabschätzungen“ vornehmen konnte. Die Förderkriterien für das „Klimaangepasste Waldmanagement“ seien für die forstökonomische Berechnung von Mindererlösen und Mehraufwendungen nicht hinreichend operationalisiert. Um forstökonomische Bewertungen durchführen zu können, habe das TI – zur Operationalisierung der Kriterien – „Größenordnungen unterstellt“ und ausschließlich „ein[en] Durchschnittswert abgeschätzt.“ In der forstbetrieblichen Praxis dürften sich die tatsächlichen Auswirkungen einer Waldbewirtschaftung nach den Kriterien des Moduls „Klimaangepasstes Waldmanagement“ jedoch innerhalb einer breiten Spanne verteilen. Das TI nahm an, dass Forstbetriebe, deren tatsächliche Opportunitätskosten unter diesem Durchschnittswert liegen, tendenziell eher an dem vorgesehenen Förderprogramm teilnehmen. Dagegen sei zu erwarten, dass Forstbetriebe, deren Opportunitätskosten über der Fördersumme liegen, nicht partizipieren dürften.

Die zentralen Ergebnisse der ökonomischen Bewertung zu den Mindererlösen und Mehraufwendungen – hier die Differenz des waldbaulichen Deckungsbeitrags (= Holzerlöse abzüglich Holzernte-, Kultur- und Läuterungskosten) zur typischen Bewirtschaftung eines durchschnittlichen, PEFC-zertifizierten Forstbetriebes – sind in Tabelle 1 dargestellt. Diese enthält eine komparativ-statische Bewertung der waldbaulichen Deckungsbeiträge und aufgrund langfristiger Wirkungen einiger Kriterien auch die Barwerte. Während die waldbaulichen Deckungsbeiträge die Größenordnung der laufenden jährlichen Forderungshöhe eines mehrjährigen Programmes abbilden, wird mit dem Barwert eine vorschüssige Einmalzahlung eines mehrjährigen Programmes am Anfang abgebildet. Während der Sachverhaltsabstimmung gab das BMEL an, es habe für die Konzeption der Fördermaßnahme den Barwert unberücksichtigt gelassen.

Tabelle 1

Differenz des waldbaulichen Deckungsbeitrages (WB-DB) und des Barwertes pro ha und Jahr zum Referenzbetrieb

Kriterium	bis 10 Jahre		bis 20 Jahre		über 200 Jahre
	WB-DB	Barwert	WB-DB	Barwert	Barwert
	<i>in Euro/ha/Jahr</i>				
a) Vorausverjüngung durch Voranbau bzw. Naturverjüngung	4	40	4	68	305
b) Vorrang natürlicher Verjüngung	Nicht bewertet	Nicht bewertet	Nicht bewertet	Nicht bewertet	Nicht bewertet
c) Einhaltung der Anbauempfehlungen bei künstlicher Verjüngung		-5 307		-5 307	-5 307
d) Zulassen von Sukzessionsstadien und Vorwäldern	Nicht bewertet	Nicht bewertet	Nicht bewertet	Nicht bewertet	Nicht bewertet
e) Klimaresiliente, standortheimische Baumar- tendiversität	-27	-253	-27	-533	-755
f) Verzicht auf Kahlschläge	-8	-72	-7	-126	-401
g) Anreicherung und Erhöhung der Diversität an Totholz	-71	-662	-67	-1 172	-3 699
h) Kennzeichnung und Erhalt von mindestens drei Habitatbäumen	-26	-244	-24	-411	-1 388
h) Einzelbaumbewertung der Habitatbäume nach Möhring et al. 2010: Abkauf der Habitatbäume und 99-Jährige Holzbodenpacht		-988		-988	-988
i) Rückegassenabstände bei Neuanlage ≥ 30 m	-42	-391	-40	-704	-2 517
j) Verzicht auf Düngung und Pflanzenschutzmittel	Nicht bewertet	Nicht bewertet	Nicht bewertet	Nicht bewertet	Nicht bewertet
k) Maßnahmen zur Wasserrückhaltung	Nicht bewertet	Nicht bewertet	Nicht bewertet	Nicht bewertet	Nicht bewertet
Summe der bewerteten Maßnahmen	-164	-1 532	-156	-2 715	-6 036
Summe mit Einzelbaumbewertung		-2 470		-3 625	-6 832
l) NWE 5			- 157	-2 728	
l) NWE ab Umtriebszeit			-400	-8 000	

Quelle: Thünen-Institut.

Am 14. Juni 2022 einigten sich BMEL und BMUV nach Darstellung des BMEL über die Förderkriterien.

Das BMEL entwickelte im Juni 2022 – mit wissenschaftlicher Begleitung durch das TI sowie unter Einbindung der Zertifizierungsorganisationen FSC und PEFC – ein Glossar zur Förderrichtlinie, das die wesentlichen Begriffe der einzelnen Kriterien definieren und erläutern soll.

Das Glossar sollte Waldbesitzenden, Projektträgern und Zertifizierungsorganisationen für die entsprechende Umsetzung und Kontrolle der Kriterien eine weitere Orientierung geben. Die Definitionen sollten möglichst klar und allgemein verständlich gefasst und dennoch genügend Flexibilität bei der Interpretation vor Ort (nach standörtlichen Gegebenheiten) im Rahmen der späteren Audits/Kontrollen ermöglichen. Bei der Abstimmung des Glossars im Juli 2022 war das BMUV „überrascht, dass hier im Kleingedruckten eine weitreichende Umdeutung der zuvor auf politischer Ebene geeinten Linien stattfinden soll. Insbesondere die Neuinterpretation von "standortheimisch" und die Zweckentfremdung des Kriteriums "Erhalt ... der klimaresilienten, standortheimischen Baumartendiversität" können wir nicht mittragen.“ Das BMEL führte aus, es habe mit dem Glossar „möglichst keine Aufweichung und keine Verschärfung der Kriterien“ hineinbringen wollen. Die finale Fassung des Glossars sandte das Fachreferat 513 im BMEL am 10. August 2022 an das BMUV.

Mit Leitungsvorlage vom 1. Juli 2022 bat das zuständige Fachreferat 513 im BMEL den Bundesminister um Entscheidung, ob und ggf. auf welche Weise die Höhe der Förderung begrenzt werden solle. Die Fachabteilung 5 im BMEL sah drei Optionen vor:

- Kappung bei 0,25 Mio. Euro pro Betrieb und Jahr, wobei im gesamten Betrieb die Anforderungen der Richtlinie (klimaangepasstes Waldmanagement gemäß der zwölf Kriterien) umgesetzt werden.
- Kappung bei 1 000 ha, wobei nur auf einer Teilfläche von 1 000 ha des Betriebes die Anforderungen der Richtlinie umgesetzt werden.
- Staffelung der Förderung je ha, wobei im gesamten Betrieb die Anforderungen der Richtlinie umgesetzt werden.

Es stellte die Vor- und Nachteile der jeweiligen Optionen vor und kam zum Ergebnis, Option 1 erscheine aufgrund der größten Unsicherheiten beim voraussichtlichen Mittelabfluss problematisch. Hinsichtlich der beiden anderen Optionen sei zu entscheiden, was höher zu bewerten sei. Der relativ gut abschätzbare Mittelabfluss (Vorteil Option 2) oder die Erfassung der gesamten Fläche der teilnehmenden Betriebe mit Vermeidung des „cherry picking“ (Vorteil Option 3). Nach dieser Grundsatzentscheidung werde die favorisierte Option für die Förderrichtlinie weiterentwickelt. Der Bundesminister entschied sich für Option 3.

Das BMEL arbeitete weiter an der Fördermaßnahme. Zur Abgrenzung von Doppelförderungen mit den Ländern stimmte sich das BMEL mehrfach mit den Ländern ab. Zunächst fasste das BMEL die Fördermaßnahmen der Länder zum Waldnaturschutz im März 2022 zusammen. Danach bieten vier Bundesländer keine Förderung an, während fünf Bundesländer über die GAK, sechs Bundesländer über den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und weitere sechs Bundesländer mit eigenen Landesprogrammen förderten (Mehrfachförderungen möglich). In einem weiteren Schritt bat das BMEL die Länder um Stellungnahme zum Ausschluss von Überkompensation durch Doppelförderung und fasste die Erkenntnisse im August 2022 zusammen. Danach sah das BMEL bei vier der zwölf Kriterien die Möglichkeit einer Überkompensation als gegeben an.

Tabelle 2

Ausschluss von Überkompensation durch Doppelförderung

Kriterium gemäß Richtlinie		Von TI in Verlustdeckung eingerechnet	Bewertung durch TI	Abgrenzung zu anderen Förderprogrammen
5	Erhalt oder, falls erforderlich, Erweiterung der klimaresilienten, standortheimischen Baumarten-diversität zum Beispiel durch Einbringung von Mischbaumarten über geeignete Mischungsformen	Ja	In die bisherigen Hauptbaumarten Fichte, Kiefer, Buche und Eiche werden Mischbaumarten eingebracht und durch mischungsregulierende Pflegeeingriffe erhalten; in die Bewertung sind die Kosten der Mischungsregulierung durch Entnahme von konkurrenzstarken Einzelbäumen (Läuterungskosten) eingeflossen	Mischungsregulierung zum Zweck der Herstellung einer standortgerechten, klimaangepassten Baumartenmischung ist nach GAK förderfähig (5A, Nr. 3.2.1) und wird in einigen Ländern angeboten (BW, BY, BB, HE, MV, NI, NW, SH, TH). ^a Zum Ausschluss einer Überkompensation durch Doppelförderung werden die Fördersätze in der Richtlinie des BMEL für solche Zuwendungsempfänger reduziert, die Förderung aus der GAK für Jungbestandspflege erhalten, siehe unten unter III.1.
7	Anreicherung und Erhöhung der Diversität an Totholz sowohl stehend wie liegend und in unterschiedlichen Dimensionen und Zersetzungsgraden; dazu zählt auch das gezielte Anlegen von Hochstümpfen.	Ja	Bewertet wurde nur das Belassen des Totholzes	Die Bereitstellung und der Erhalt von Totholz wird als Fördertatbestand u. a. unter GAK 5E angeboten (derzeit in BY und HE). Zum Ausschluss einer Überkompensation durch Doppelförderung werden die Fördersätze in der Richtlinie des BMEL für solche Zuwendungsempfänger reduziert, die Förderung aus der GAK für das Belassen von Totholz erhalten, siehe unten unter III.2.
8	Kennzeichnung und Erhalt von mindestens fünf Habitatbäumen oder Habitatbaumanwärtern pro Ha, welche zur Zersetzung auf der Fläche verbleiben. Die Habitatbäume oder die Habitatbaumanwärter sind spätestens zwei Jahre nach Antragstellung nachweislich auszuweisen.	Nein		Der Erhalt von Biotop-/Habitatbäumen wird als Fördertatbestand u. a. unter GAK 5E angeboten (derzeit in BW, BY, HE, NW, SL ^b , TH). Zum Ausschluss einer Überkompensation durch Doppelförderung werden die Fördersätze in der Richtlinie des BMEL für solche

	Wenn und soweit eine Verteilung von fünf Habitatbäumen oder Habitatbaumanwärtern pro ha nicht möglich ist, können diese entsprechend anteilig auf den gesamten Betrieb verteilt werden.			Zuwendungsempfänger reduziert, die Förderung aus der GAK für das Belassen von Totholz erhalten, siehe unten unter III.3.
12	Natürliche Waldentwicklung auf 5 % der Waldfläche. Pflichtkriterium, wenn die Waldfläche des Waldbesitzenden 100 ha überschreitet. Freiwillige Maßnahme für Betriebe, deren Waldfläche 100 ha oder weniger beträgt. Die auszuweisende Fläche beträgt dabei mindestens 0,3 ha und ist 20 Jahre aus der Nutzung zu nehmen. Naturschutzfachlich notwendige Pflege- bzw. Erhaltungsmaßnahmen oder Maßnahmen der Verkehrssicherung werden nicht als Nutzung gewertet. Bei Verkehrssicherungsmaßnahmen verbleibt das Holz im Wald.	Ja		Natürliche Waldentwicklung wird als Fördertatbestand u. a. unter GAK 5E angeboten (derzeit in BB und RP ^c). Zum Ausschluss einer Überkompensation durch Doppelförderung werden die Fördersätze in der Richtlinie des BMEL reduziert, wenn eine natürliche Waldentwicklung auf Teilen der zuwendungsfähigen Fläche bereits aus anderen Förderprogrammen des Bundes oder der Länder gefördert wird, siehe unten unter III.5.

Erläuterung:

^a Die Abkürzungen BW, BY, BB, HE, MV, NI, NW, SH, TH stehen für Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Thüringen.

^b Die Abkürzung SL steht für Saarland.

^c Die Abkürzung RP steht für Rheinland-Pfalz.

Quelle: BMEL, Auswertung der Länderabfrage.

Einzelne Bundesländer hatten angesichts der Abfrage allerdings bei mehreren weiteren Kriterien die Gefahr der Doppelförderung gesehen und auf einen höheren Verwaltungsaufwand verwiesen. Auch bezüglich der Entscheidung des BMEL zu den Feststellungen, ob eine Doppelförderung vorliege, waren die Länder teils unterschiedlicher Auffassung.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Das BMEL untersuchte die Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahme. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stellte zum Handlungsbedarf zusammenfassend fest, dass in Deutschland aufgrund des voranschreitenden Klimawandels ein erheblicher Bedarf an einer Anpassung der Waldbewirtschaftung bestehe. Andernfalls stehe zu erwarten, dass noch nicht angepasste Wälder in signifikantem Umfang (mindestens 25 % der deutschen Waldfläche) von den

Folgen des Klimawandels betroffen seien und ihren Beitrag zur Senkenleistung des LULUCF⁹-Sektors nicht werden erbringen können. Derzeit böten die privaten Zertifizierungssysteme keine einheitliche Orientierung für private und kommunale Waldbesitzende an, welche Bewirtschaftungsform als klimaangepasst gelte. Es bestehe kein öffentliches Förderprogramm oder ein marktwirtschaftlicher Anreiz, die Waldbewirtschaftung entsprechend wissenschaftlicher Empfehlungen umfassend an den Klimawandel anzupassen.

Eine Gesetzesänderung sei nicht zweckmäßig. Das Bundesinteresse an der Maßnahme leite sich vorrangig aus den Klimaschutzzielen der Bundesregierung gemäß Bundesklimaschutzgesetz ab. Vorschriften zur Waldbewirtschaftung berührten den verfassungsmäßigen Schutz des Eigentums gemäß Artikel 14 Grundgesetz. Die Eigentumsgarantie schließe auch die Nutzung des Eigentums ein. Für die Einführung und Verbreitung eines klimaangepassten Waldmanagements käme als gesetzliche Regelungsmöglichkeit eine entsprechende Änderung/Ergänzung des Bundeswaldgesetzes in Betracht. Die Bewirtschaftung des Waldes werde in § 11 Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz oder BWaldG)¹⁰ geregelt. Hier könnte eine Regelung aufgenommen werden, die Waldbesitzende verpflichte, ein klimaangepasstes Waldmanagement gemäß vorgegebenen Kriterien anzuwenden. Eine solche gesetzliche Vorgabe sei aus folgenden Gründen nicht geeignet, die Einführung eines klimaangepassten Waldmanagements zu gewährleisten:

- Die Einhaltung derart detaillierter Vorschriften für ein klimaangepasstes Waldmanagement lasse sich in der Fläche durch staatliche Behörden nicht effektiv kontrollieren. In Deutschland gebe es insgesamt 11,7 Millionen ha Wald. Wälder seien nur über Wege erschlossen, eine systematische regelmäßige Begehung und damit Kontrolle aller Waldbestände sei von Behörden nicht leistbar. In der Fläche seien weder die Grenzen des Waldbesitzes noch die Waldbesitzart (staatlich, privat, kommunal) noch der einzelne Waldbesitzer erkennbar. Das bedeute, selbst wenn Verstöße gegen die Vorschrift zur Einhaltung der Kriterien erkannt würden, ließe sich der Eigentümer der Fläche nur mit großem Aufwand ermitteln, um sie zu sanktionieren. Diese Situation unterscheide sich grundsätzlich von der privater Zertifizierungsorganisationen. Diese würden vom Waldbesitzenden beauftragt und erhielten hierdurch alle erforderlichen Informationen über die Lage und Größe des Waldbesitzes. Zur Beauftragung gehöre auch die regelmäßige Kontrolle, sodass erwartet werden dürfe, dass die privaten Zertifizierungsorganisationen über entsprechende personelle Kapazitäten verfügten, diese Kontrollen auch effektiv durchzuführen.
- Eine ordnungsrechtliche Vorgabe im BWaldG träfe alle Waldbewirtschafter. Unter ihnen wären die neuen Bewirtschaftungsregeln zunächst bekannt zu machen. Die Einhaltung der neuen Regeln setze deren Akzeptanz voraus. Ob und in welchen Umfang sie umgesetzt würden, wäre offen. Aus dem Erlass des Gesetzes könne nicht automatisch auf dessen Umsetzung geschlossen werden.

⁹ LULUCF steht für Land Use, Land Use Change and Forestry, auf Deutsch Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft.

¹⁰ Bundeswaldgesetz vom 2. Mai 1975 (BGBl. I S. 1037), das zuletzt durch Artikel 112 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist.

- Die Waldbewirtschafter, die die Fördermaßnahme in Anspruch nehmen, müssten sich aktiv mit den neuen Methoden der Waldbewirtschaftung auseinandersetzen. Sie müssten sich mit den Zuwendungsvoraussetzungen auseinandersetzen und sich um einen Zertifizierer bemühen. Das Maß, in dem die neuen Bewirtschaftungsregeln von den einzelnen Waldbewirtschaftern befolgt würden, dürfte auf Anhieb sehr groß sein (Betrug ist nie auszuschließen). Hinzu komme, dass bei der Fördermaßnahme von Anfang an die Beachtung der Fördervoraussetzungen im Rahmen einer Verwaltungs- und stichprobenweisen Vor-Ort-Kontrolle überprüft werde. Die Waldbewirtschafter hätten die Lage und Größe ihrer Flächen, auf denen sie das klimaangepasste Waldmanagement anwenden, anzugeben.

Aus diesen Gründen erscheine die Fördermaßnahme mit Blick auf das verfolgte Ziel, durch eine geänderte Waldbewirtschaftung einen Beitrag zur Erreichung der nationalen Klimaziele zu erreichen, wesentlich effizienter zu sein als eine ordnungsrechtliche Regelung.

2.3 Vorläufige Bewertung und Empfehlungen

Wir haben die Auffassung vertreten, dass das BMEL die Regelungen zu den §§ 6, 7 BHO nur unzureichend beachtet hat. Die Notwendigkeit einer weitreichenden Förderung über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren ist nicht dargetan.

Auch wenn die Honorierung der Ökosystemleistungen der Wälder sowohl auf politische Forderungen der Koalitionsparteien als auch auf eine Forderung der Länder zurückzuführen ist, entbindet dies das BMEL nicht, die haushaltsrechtlichen Vorgaben sowie die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Förderung eingehend zu überprüfen und in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darzustellen. Eine Förderung kommt nur in Betracht, wenn die Ziele nicht auf andere Weise erreicht werden können.

Notwendigkeit der Förderung

Wir haben die Auffassung vertreten, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des BMEL insgesamt auf die in den Grundlagen dargestellten Gesichtspunkte eingeht, aber insgesamt nicht geeignet ist, die Notwendigkeit der Maßnahme zu begründen.

Insbesondere die Ausführungen zu den gesetzlichen Handlungsmöglichkeiten sind unzureichend. Die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angeführten Gesichtspunkte gegen eine gesetzliche Regelung im Bundeswaldgesetz überzeugen nicht.

Zum einen ist bereits die Vermutung, eine Einhaltung der gesetzlichen Regelung lasse sich nicht ausreichend sanktionieren, unzureichend durchdacht. § 11 BWaldG regelt bereits gegenwärtig Pflichten der Waldbesitzenden, ohne dass das BMEL dem – nach bisherigen Erfahrungen – unzureichende Sanktionierungsmöglichkeiten entgegenhält. Eigentümerinnen und Eigentümer müssen in ihrem Waldstück zudem die Verkehrssicherheit gewährleisten und eine Unfallversicherung abschließen. Im Schadensfall sind mangelnde

Durchsetzungsmöglichkeiten aufgrund einer unzureichenden Ermittlung der Waldbesitzenden nicht bekannt. Zudem verkennt das BMEL, dass ein Rückgriff auf die Daten der Waldbesitzenden bereits bei der „Waldprämie“ im Rahmen der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG) möglich war und somit Ermittlungsmöglichkeiten gegeben sind.

Zum anderen ist die Einlassung des BMEL, aus dem Erlass des Gesetzes könne nicht automatisch auf dessen Umsetzung geschlossen werden, schon rechtsphilosophisch bedenklich. Die Einlassung des BMEL gilt zunächst für alle materiellen Gesetze gleichermaßen, da gesetzliche Regelungen erfahrungsgemäß immer auf – mehr oder weniger ausgeprägte – Skepsis stoßen können. Gleichwohl gründet sich der Rechtsstaat darauf, dass Gesetze eingehalten und befolgt werden. Skepsis hat den Gesetzgeber nicht gehindert, in allen Bereichen des Gesellschafts- und Wirtschaftslebens umfangreiche Regelungen zu erlassen. Sofern die Ahndungsmöglichkeiten – nach Auffassung des BMEL – nicht ausreichen, hätte es zunächst Überlegungen anstellen müssen, diese Ahndungsmöglichkeiten sicherzustellen. Dabei ist entsprechend der landesgesetzlichen Regelungen zur Ahndung etwaigen Fehlverhaltens der Waldbesitzenden die Forstaufsicht zuständig. Die untere Forstbehörde übt die Forstaufsicht über den Wald aller Besitzarten aus, um ihn zu erhalten, vor Schäden zu bewahren und seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung zu sichern. Die untere Forstbehörde hat in Erfüllung ihrer Aufgaben die Befugnisse von Sonderordnungsbehörden.

Das BMEL verkennt somit seine Handlungsmöglichkeiten. 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.

Da neben dem Bundesrechnungshof auch die Mehrheit der Bundesländer in einer Protokollerklärung zur Agrarministerkonferenz im Oktober 2021 darauf hingewiesen hatten, dass der ökologische und klimaresistente Waldbau und eine naturnahe Waldbewirtschaftung auch durch gesetzliche Mindeststandards gezielt gestärkt werden könne, ist die Auseinandersetzung mit diesen Anregungen – wie dargelegt – oberflächlich.

Die neun Länder hielten eine schnelle Erarbeitung und Verankerung im Bundeswald- und Bundesjagdgesetz für erforderlich. Auch wir kritisierten in der Vergangenheit, dass das Bundeswaldgesetz aus dem Jahr 1975 in vielen Bestimmungen nicht mehr zeitgemäß ist. Das bestehende Gesetz trägt weder der zunehmenden Bedeutung der Wälder für das Gemeinwohl Rechnung, noch enthält es eine Definition der sachgemäßen Waldbewirtschaftung bzw. einer guten fachlichen Praxis. Der ordnungsrechtliche Rahmen muss vor allem durch eine klare, dem Natur- und Waldschutz gerecht werdende Definition der guten fachlichen Praxis im BWaldG festgelegt werden. Die zwischenzeitlich erarbeiteten Standards, die beispielsweise durch Zertifizierungen entwickelt wurden, müssen dringend als Rechtsnorm in das

Waldrecht aufgenommen werden. Arten-, Boden- oder Wasserschutz müssen einen höheren Stellenwert erhalten. Neue Erkenntnisse aus den Diskussionen um die Klimaerwärmung oder die natürliche Wiederbewaldung unserer Wälder müssen Eingang in ein modernes, an wissenschaftliche Erkenntnisse angepasstes Waldgesetz finden.

Das BMEL hat somit verkannt, dass es zur Zielerreichung generell nicht notwendig ist, Fördermaßnahmen aufzulegen. Vielmehr hätte es durch gesetzliche Regelungen den Waldbau begünstigen können.

Umfang der Förderung

Der Umfang der Förderung ist nur dann regelkonform, soweit er zur Zielerreichung unabdingbar ist. Die Unabdingbarkeit einer Maßnahme setzt voraus, dass alle maßgeblichen Kriterien bei der Abwägung berücksichtigt werden. Für diesen Abwägungsprozess kann und muss sich das BMEL wissenschaftlicher Entscheidungshilfe bedienen, soweit es die Abwägung wegen der Komplexität nicht selbst vornehmen kann. Die Entscheidungshilfe muss umfassend durchgeführt werden.

Wir haben bemängelt, dass es vorliegend an einer umfassenden Darstellung des Entscheidungshilfeprozesses fehlt. So bemängelte das Ende Mai 2022 beauftragte TI zu Recht, dass es keine umfassende Einschätzung der Fördermaßnahme vornehmen konnte. Dem TI standen für seine Einschätzung insgesamt lediglich sieben Tage vom 31. Mai bis 7. Juni 2022 zur Verfügung. In dieser Zeit war ihm nur eine „Grobabschätzung“ möglich. Insbesondere konnte das TI seine ursprüngliche, im Januar 2022 geäußerte Kritik, dass „durch das Honorierungssystem vor allem Administrationskosten übernommen würden, die das Honorierungssystem selbst hervorruft“, nicht in seine Berechnungen einfließen lassen. Diese Zertifizierungskosten sind weder in der Stellungnahme des TI noch in der Wirtschaftlichkeitsberechnung ausgewiesen. Dabei sind diese Kosten neben den zentralen Ergebnissen der ökonomischen Bewertung zu den Mindererlösen und Mehraufwendungen von erheblicher Bedeutung. Für die Bestimmung des Umfangs der Förderung und deren Höhe sind damit nicht alle erheblichen Gesichtspunkte eingeflossen.

Abstimmung der Fördermaßnahme innerhalb der Bundesregierung

Wir haben weiter beanstandet, dass die Abstimmung der Fördermaßnahme innerhalb der Bundesregierung zudem kein kohärentes Vorgehen bei der Festlegung der Förderkriterien zeigt. Der Abstimmungsprozess ist nicht hinreichend dokumentiert.

Die Akten des BMEL weisen frühzeitig die Kriterien aus, ohne dass eine Auseinandersetzung der zuständigen Ressorts mit den einzelnen Kriterien und deren Zweck eindeutig bestimmt werden kann. Lediglich in Bezug auf den Umfang der geforderten natürlichen Waldentwicklung werden Differenzen zwischen BMEL und BMUV deutlich. Die unzureichende Auseinandersetzung mit den übrigen Kriterien und deren eingehende Bestimmung führte jedoch

letztlich zu erheblichen Unstimmigkeiten bei der Veröffentlichung des vom BMEL vorgelegten Glossars, da das BMUV darin eine „Umdeutung“ der Kriterien vermutete. Die daraus ersichtlichen Differenzen, die nach Aktenlage nicht aufgelöst wurden, bergen die Gefahr der Notwendigkeit weiterer Fördermaßnahmen durch das BMUV, die zu einer weiter uneinheitlichen Förderlandschaft beitragen kann.

Das BMEL muss die haushaltsrechtlichen Vorgaben sowie die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit von Förderungen eingehend überprüfen und in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darstellen. Insbesondere muss sich das BMEL eingehender mit seinen gesetzlichen Handlungsmöglichkeiten auseinandersetzen. In die Entscheidung über eine neue Fördermaßnahme sollten alle entscheidungserheblichen Gesichtspunkte einfließen. Der Abstimmungsprozess mit allen beteiligten Stellen sollte hinreichend dokumentiert werden.

2.4 Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat entgegnet, die Regelungen zu §§ 6, 7 BHO umfassend beachtet und deren Prüfung in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entsprechend dargestellt zu haben.

Das Ziel der Maßnahme, klimaresiliente Wälder zu entwickeln, bedürfe der Berücksichtigung verschiedenster Aspekte, wie Anpassungsmaßnahmen und Nachhaltigkeitsstandards, die es in der Waldbewirtschaftung langfristig zu berücksichtigen und in der Fläche umzusetzen gelte. Aufgrund der langen Lebenszyklen von Bäumen und der generell langen Zeiträume, die es bedürfe, im Wald erkennbare Änderungen herbeizuführen, bedürfe eine solche Bewirtschaftungsmaßnahme zudem Zeit. Klimaresiliente Wälder seien nicht binnen weniger Jahre herzustellen. Eine natürliche Waldentwicklung, wie es z. B. das Bewirtschaftungskriterium 2.2.12 der Richtlinie vorsieht, stelle sich oftmals erst nach mehreren Jahrzehnten ein. Weitreichende Förderungen, die sich über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren erstrecken, seien im Waldbereich daher gerechtfertigt.

Bei der Entwicklung von Förderungen gehe es grundsätzlich immer darum, Vorgaben bzw. eine Additionalität festzulegen, die über den geltenden gesetzlichen Standard hinausgeht. Bei der Entwicklung der Kriterien für das klimaangepasste Waldmanagement seien diese nicht nur über den gesetzlichen, sondern auch über den Standard der forstwirtschaftlichen Zertifizierungssysteme, wie FSC und PEFC, hinaus festgelegt worden.

Ziel war es, den privaten und kommunalen Waldbesitzenden neue und langfristige Anreize für ein klimaangepasstes Waldmanagement zu verschaffen, um somit mehr klimaangepasste und für die Klimaschutzfunktion weiterhin dienliche Waldflächen zu bekommen. Ziel war es nicht, für alle Waldbesitzarten, so auch die Bundes- und Staatsforsten, einen gleichermaßen geltenden gesetzlichen Standard festzulegen, ohne jegliche Anreizwirkung. Mit der Entscheidung für eine Zuwendung habe sich das BMEL nach seiner Auffassung für die unmittelbar wirkungsvollere Variante entschieden. Für die Befolgung von Regeln sei die Motivation des Normunterworfenen von entscheidender Bedeutung. Bei einer gesetzlichen Regelung sei die Befolgung des gewünschten Weges im Zweifel nicht intrinsisch motiviert, sondern von außen

gesetzt. Bei einer Zuwendung kämen die Antragstellenden mit der Motivation auf den Zuwendungsgebenden zu, einen bestimmten Weg gehen zu wollen. Daher misst das BMEL einer Zuwendung eine – verglichen mit einer ordnungsrechtlichen Regelung – höhere Wirksamkeit zu.

Ordnungsrechtliche Standards in dieser Detailtiefe würden eine Regelung im Gesetz, wohl auch in einer Verordnung, sowohl auf Bundes- als auch Landesebene überfrachten, wären verwaltungstechnisch ohne erhebliche weitere Bürokratie nicht umsetzbar und hätten zu einer massiven Abkehr und Kritik seitens der Waldbesitzenden, und der Länder geführt. Die Erreichung langfristiger Zielsetzungen, wie ein klimaangepasstes Waldmanagement, würden aus Sicht des BMEL verfehlt. Die aus Sicht des Bundesrechnungshofes dargestellte Alternative einer gesetzlichen Regelung im Bundeswaldgesetz wird daher vom BMEL als solche nicht geteilt.

Bei der Entwicklung der Fördermaßnahme habe das geltende BWaldG sowie die Standards der forstlichen Zertifizierung von PEFC und FSC die Grundlage für einen entsprechenden Vergleich sowie die Festlegung der notwendigen Additionalität dargestellt. Zusätzlich galt es, bestehende Förderungen, wie z. B. die GAK-Maßnahmen der Länder, zu berücksichtigen und die neue Fördermaßnahme mit ihren Vorgaben gegenüber diesen entsprechend abzugrenzen. Zudem seien neuste wissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigt worden, um festzulegen, welchen Bewirtschaftungsstandards es bedarf, um mittel- bis langfristig klimaresiliente Wälder zu entwickeln. Bei der Entwicklung der Fördermaßnahme seien somit alle entscheidungserheblichen Gesichtspunkte in kohärenter Betrachtung, Abwägung und Abstimmung eingeflossen.

Die Abstimmungen mit dem BMUV zu den Inhalten der Fördermaßnahme (den Kriterien für ein klimaangepasstes Waldmanagement) sowie die erfolgten Abgrenzungen zu den bestehenden walddrelevanten Förderungen der Länder über die GAK zeigten ebenso, dass das BMEL bei der Entwicklung dieser Fördermaßnahme kohärent vorgegangen sei.

2.5 Abschließende Bewertung

Das BMEL hat in seiner Stellungnahme zwar die Notwendigkeit der Fördermaßnahme dargelegt und sich anhand der von uns aufgezeigten Hinweise eingehender mit seinen gesetzlichen Handlungsalternativen auseinandergesetzt. Es sieht allerdings weiter davon ab, ordnungsrechtlich in den Waldbau einzugreifen. Das BMEL hat vielmehr auf die Förderung von Anpassungsmaßnahmen und Nachhaltigkeitsstandards in der Waldbewirtschaftung verwiesen, die erkennbare Änderungen im Wald herbeiführen sollen. Es setzt insbesondere auf langfristige Anreize für private und kommunale Waldbesitzende, um klimaangepasste Wälder zu entwickeln.

Die Begründungen, die das BMEL für weitreichende Förderungen über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren im Waldbereich anführt, greifen zu kurz. Das BMEL betont, eine natürliche Waldentwicklung stelle sich oftmals erst nach mehreren Jahrzehnten ein, übersieht

dabei aber, dass Zuwendungsempfänger nach Ablauf der 10- oder 20-jährigen Förderung nicht mehr zum klimaangepassten Waldmanagement verpflichtet sind. Die Fördermaßnahme muss deshalb nicht zwingend zu dauerhaft klimaresilienten Wäldern führen. Überdies stehen derart lange Fördermaßnahmen mit haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht in Einklang, da nicht gesichert ist, dass Haushaltsmittel für einen Zeitraum von 10 oder 20 Jahren zur Verfügung stehen.

Mit seinen Ausführungen, bei der Entwicklung von Förderungen gehe es grundsätzlich immer darum, Vorgaben über dem geltenden gesetzlichen Standard festzulegen, lässt das BMEL außer Betracht, dass auch gesetzliche Regelungen, vorrangig im Bundeswaldgesetz, verschärft werden können und es einer Förderung dann nicht bedarf. Mit seinem Verweis, die Kriterien für das Klimaangepasste Waldmanagement lägen nicht nur über den gesetzlichen, sondern auch über den Standards der forstwirtschaftlichen Zertifizierungssysteme, erweckt das BMEL zudem den Eindruck, besonders strenge und umfangreiche Vorgaben für Waldbesitzende eingeführt zu haben. Tatsächlich gelten diese Vorgaben nur für Privat- und Kommunalwaldbesitzende, die eine Förderung zum klimaangepassten Waldmanagement beantragen. Dagegen könnte ein gesetzlicher Standard für sämtliche Waldeigentümer, also zusätzlich auch für jene von Staatswäldern des Bundes und der Länder gleichermaßen verpflichtend sein. Anstatt sich ausschließlich auf Initiativen der Zertifizierungssysteme zu verlassen, könnte das BMEL strengere gesetzliche Regelungen im Waldrecht aufnehmen, um die zwischenzeitlich auch durch die Zertifizierungssysteme erarbeiteten Standards für Arten-, Boden- oder Wasserschutz anzuheben.

Das BMEL behauptet zwar, eine Zuwendung mit einer Anreizwirkung habe – verglichen mit einer ordnungsrechtlichen Regelung – eine höhere Wirksamkeit, doch bleibt es jeden Nachweis der Wirksamkeit schuldig. Die Annahme des BMEL, eine Zuwendung sei wirksamer als eine ordnungsrechtliche Regelung, beruht auf dessen Überlegung, ein gewünschtes Verhalten würde eher erreicht, wenn dafür eine Belohnung gewährt wird. Es unterstellt, dass andere Möglichkeiten, wie z. B. das Androhen einer Strafe für den umgekehrten Fall normwidrigen Verhaltens, weniger wirksam sind, belegt dies aber nicht. Es verkennt, dass auch eine ordnungsrechtliche Regelung so ausgestaltet werden kann, dass es für die Normuntergebenen wichtiger wird, ein gefordertes Verhalten zu zeigen, als dies nicht zu tun.

Die Einlassungen des BMEL, ordnungsrechtliche Standards würden eine Regelung im Gesetz überfrachten, wären verwaltungstechnisch nicht umsetzbar und hätten eine massive Abkehr und Kritik der Waldbesitzenden zur Folge, sind zweifelhaft. Dabei verkennt das BMEL, dass negative Auswirkungen ordnungsrechtlicher Standards durch eine gute Vorbereitung und Ausgestaltung der Gesetze verhindert werden können. Zudem weist auch die Fördermaßnahme „Klimaangepasstes Waldmanagement“ ein komplexes Regelwerk auf, das verwaltungsverfahrenrechtliche Anforderungen an Antragsteller, Zertifizierer und Bewilligungsbehörde stellt. Darauf haben wir bereits in unserer Stellungnahme zum Richtlinienentwurf hingewiesen. Ein Vergleich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Fördermaßnahme und der gesetzlichen Regelung ist nicht ersichtlich.

Der Verweis des BMEL, es habe bei der Entwicklung der Fördermaßnahme u. a. wissenschaftliche Erkenntnisse bei der Festlegung der Bewirtschaftungsstandards berücksichtigt,

greift zu kurz. Wir haben dargestellt, dass das TI keine umfassende Einschätzung der Fördermaßnahme vornehmen konnte. So waren insbesondere die Zertifizierungskosten weder in der Stellungnahme des TI noch in der Wirtschaftlichkeitsberechnung ausgewiesen. Für die Bestimmung des Umfangs der Förderung und deren Höhe sind damit nicht alle erheblichen Gesichtspunkte eingeflossen.

Die Darstellung des BMEL, die Abstimmungen mit dem BMUV zeigten ein kohärentes Vorgehen bei der Entwicklung der Fördermaßnahme, offenbart, dass es sich nur unzureichend mit unserer Kritik an der Abstimmung der Fördermaßnahme innerhalb der Bundesregierung auseinandergesetzt hat. Dies birgt die Gefahr künftiger uneinheitlicher Abstimmungsprozesse und einer weiter uneinheitlichen Förderlandschaft.

Wir halten unsere Empfehlung aufrecht, dass das BMEL die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit von Förderungen eingehend überprüfen und in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darstellen muss.

3 Förderrichtlinie

3.1 Grundlagen

Gemäß der Anlage zu § 44 VV zur BHO sollen Förderrichtlinien ein einheitliches Verwaltungshandeln für eine Vielzahl von Förderfällen sicherstellen. Hierbei sind die Vorgaben der §§ 23 und 44 BHO einzuhalten. Förderrichtlinien können enthalten:

- Ausführungen zur Förderung,
- Ergänzungen und Hinweise zur Ausübung von Wahlmöglichkeiten zu den in den Verwaltungsvorschriften zu §§ 23, 44 BHO enthaltenen Regelungen,
- Abweichungen von den Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO (mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen).

3.2 Feststellungen

Im August 2022 legte das Fachreferat 513 der Leitungsebene einen Entwurf der Förderrichtlinie „Zuwendungen zu einem klimaangepassten Waldmanagement“ (Förderrichtlinie) mit der Bitte um Zustimmung vor. Die wichtigsten Inhalte der Förderrichtlinie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Zuwendungsempfänger sind danach private und kommunale Waldbesitzende einschließlich Forstbetriebsgemeinschaften. Sie werden mit der neuen Fördermaßnahme für 10 bzw. 20 Jahre verpflichtet, zwölf Kriterien einer klimaangepassten Waldbewirtschaftung umzusetzen. Kriterium zwölf (Natürliche Waldentwicklung auf 5 % der Waldfläche) muss 20 Jahre

eingehalten werden und ist obligatorisch, wenn die Waldfläche des/der Waldbesitzenden 100 ha überschreitet bzw. freiwillig für Waldbesitzende mit Waldflächen von 100 ha oder darunter. Die Zuwendung wird zunächst bis zum Ablauf des Jahres 2025 bewilligt und für den jeweils verbleibenden Verpflichtungszeitraum unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln in Aussicht gestellt (vgl. Nummer 5.7 der Förderrichtlinie). Die Zuwendung soll jährlich erfolgen (vgl. Nummer 5.6 der Förderrichtlinie).¹¹

Ein klimaangepasstes Waldmanagement umfasst danach die folgenden Kriterien:

- Verjüngung des Vorbestandes (Vorausverjüngung) durch künstliche Verjüngung (Vorausverjüngung durch Voranbau) oder Naturverjüngung mit mindestens fünf- oder siebenjährigem Verjüngungszeitraum vor Nutzung bzw. Ernte des Bestandes in Abhängigkeit vom Ausgangs- und Zielbestand.
- Die Naturverjüngung hat Vorrang, sofern klimaresiliente, überwiegend standortheimische Hauptbaumarten in der Fläche auf natürlichem Wege eingetragen werden und anwachsen.
- Bei künstlicher Verjüngung sind die zum Zeitpunkt der Verjüngung geltenden Baumartempfehlungen der Länder oder, soweit solche nicht vorhanden sind, der in der jeweiligen Region zuständigen forstlichen Landesanstalt einzuhalten. Dabei ist ein überwiegend standortheimischer Baumartenanteil einzuhalten.
- Zulassen von Stadien der natürlichen Waldentwicklung (Sukzessionsstadien) insbesondere aus Pionierbaumarten (Vorwäldern) bei kleinflächigen Störungen.
- Erhalt oder, falls erforderlich, Erweiterung der klimaresilienten, standortheimischen Baumartendiversität zum Beispiel durch Einbringung von Mischbaumarten über geeignete Mischungsformen.
- Verzicht auf Kahlschläge. Das Fällen von absterbenden oder toten Bäumen oder Baumgruppen außerhalb der planmäßigen Nutzung (Sanitärhiebe) bei Kalamitäten ist möglich, sofern dabei mindestens 10 % der Derbholzmasse als Totholz zur Erhöhung der Biodiversität auf der jeweiligen Fläche belassen werden.
- Anreicherung und Erhöhung der Diversität an Totholz sowohl stehend wie liegend und in unterschiedlichen Dimensionen und Zersetzungsgraden; dazu zählt auch das gezielte Anlegen von Hochstümpfen.
- Kennzeichnung und Erhalt von mindestens fünf Habitatbäumen oder Habitatbaumanwärttern pro ha, welche zur Zersetzung auf der Fläche verbleiben. Die Habitatbäume oder die Habitatbaumanwärtter sind spätestens zwei Jahre nach Antragstellung nachweislich auszuweisen. Wenn und soweit eine Verteilung von fünf Habitatbäumen oder Habitatbaumanwärttern pro ha nicht möglich ist, können diese entsprechend anteilig auf die gesamte Waldfläche des Antragstellers verteilt werden.
- Bei Neuanlage von Rückegassen müssen die Abstände zwischen ihnen mindestens 30 m, bei verdichtungsempfindlichen Böden mindestens 40 m betragen.

¹¹ Die am 11. November 2022 veröffentlichte Förderrichtlinie enthält unter Nummer 5.7 folgende geänderte Regelung: Die Zuwendung wird haushaltsjährlich für das jeweilige Haushaltsjahr bewilligt und ausgezahlt. Für die jeweils verbleibende Bindefrist wird die Zuwendung unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln in Aussicht gestellt.

- Verzicht auf Düngung und Pflanzenschutzmittel. Dies gilt nicht, wenn die Behandlung von gestapeltem Rundholz (Polter) bei schwerwiegender Gefährdung der verbleibenden Bestockung oder bei akuter Gefahr der Entwertung des liegenden Holzes erforderlich ist.
- Maßnahmen zur Wasserrückhaltung, einschließlich des Verzichts auf Maßnahmen zur Entwässerung von Beständen und Rückbau existierender Entwässerungsinfrastruktur, bis spätestens fünf Jahre nach Antragstellung, falls übergeordnete Gründe vor Ort dem nicht entgegenstehen.
- Natürliche Waldentwicklung auf 5 % der Waldfläche. Obligatorische Maßnahme, wenn die Waldfläche des Antragstellers 100 ha überschreitet. Freiwillige Maßnahme für Antragsteller, deren Waldfläche 100 ha oder weniger beträgt. Die auszuweisende Fläche beträgt dabei mindestens 0,3 ha und ist 20 Jahre aus der Nutzung zu nehmen. Naturschutzfachlich notwendige Pflege- oder Erhaltungsmaßnahmen oder Maßnahmen der Verkehrssicherung gelten nicht als Nutzung. Bei Verkehrssicherungsmaßnahmen anfallendes Holz verbleibt im Wald.

Nach der Leitungsvorlage vom August 2022 seien die zwölf Kriterien und das zugehörige Glossar (zur Erläuterung einzelner Begrifflichkeiten der Kriterien) mit dem BMUV abgestimmt.

So definiert das Glossar z. B. die Begriffe:

- „überwiegend standortheimisch“ (Kriterien 2.2.2 und 2.2.3): Standortheimische Baumarten sind Baumarten der potentiell natürlichen Vegetation an einem gegebenen Standort. „Überwiegend“ bedeutet mindestens 51 % und
- „Erweiterung der klimaresilienten, standortheimischen Baumartendiversität“ (Kriterium 2.2.5): „Heute standortheimische Baumarten sind an die klimatischen Bedingungen der Vergangenheit oder Gegenwart und eventuell der Zukunft angepasst. Die Klimaangepasstheit standortheimischer Baumarten hängt maßgeblich von der Naturnähe (Strukturvielfalt, Artenreichtum) der betrachteten Waldökosysteme ab. Die hohe Unsicherheit im Hinblick auf die zukünftige Anpassung heute standortheimischer Baumarten kann in Ausnahmefällen die Erweiterung des verwendeten Baumartenspektrums um Baumarten mit hohem Anpassungspotenzial an Trockenheit, Hitze, Sturm oder Schaderregerbefall erfordern. Dies gilt prinzipiell in Waldbeständen mit geringer Baumartenzahl, insbesondere in naturfernen Reinbeständen. Das Baumartenspektrum umfasst überwiegend standortheimische Baumarten.“

Grundlage der Förderung sei nach der Leitungsvorlage vom August 2022 die Entscheidung des Bundesministers für eine Staffelung der Zuwendung. Zwei Maßnahmengesichtspunkte stellt das BMEL in den Vordergrund:

Staffelung der Zuwendung nach Größe der Waldfläche des Antragstellers zur Anwendung:

- 85 Euro pro ha und Jahr für Waldbesitzende, die die Kriterien eins bis elf einhalten.
- Für Waldbesitzende, die die Kriterien eins bis zwölf einhalten:

- 100 Euro pro ha und Jahr für den ersten ha bis zum fünfhundertsten ha,
- 80 Euro pro ha und Jahr ab dem fünfhundertersten ha bis zum tausendsten ha und
- 55 Euro pro ha und Jahr ab dem tausendersten ha.

Die Einhaltung der zwölf Kriterien wird unter Einbindung der forstlichen Zertifizierungssysteme kontrolliert. Antragsteller, die nach PEFC zertifiziert sind, weisen die Einhaltung der o. g. Kriterien durch ein von PEFC neu eingeführtes zusätzliches PEFC-Zusatzmodul nach. Antragsteller, die nach dem FSC oder einem vergleichbaren anerkannten Zertifikat zertifiziert sind, weisen die Einhaltung der Kriterien durch ein zusätzliches Audit nach. Zur Abstimmung dieses Vorgehens hat die Fachabteilung Gespräche mit PEFC, FSC, ANW-Dauerwald und Naturland geführt. Zusätzlich zu den Kontrollen der Zertifizierungssysteme zur Einhaltung der Kriterien wird die FNR entsprechende Kontrollen durchführen.

Einige Bundesländer förderten Maßnahmen zu fünf Kriterien der Förderrichtlinie „Klimaangepasstes Waldmanagement“ (Mischungsregulierung durch Jungwuchspflege, Totholz, Habitatbäume, Rückegassen, Flächen mit natürlicher Waldentwicklung) z. B. im Rahmen einer GAK-Fördermaßnahme oder einem eigenen Wald- und/oder Naturschutzprogramm. Um eine Doppelförderung zu vermeiden und die Umsetzung der Länderprogramme nicht mit zusätzlichen administrativen Anforderungen zu belasten, sei mit den Ländern eine Positivliste an Fördertatbeständen abgestimmt, für die eine Doppelförderung auszuschließen ist. Die Zuwendung im Rahmen dieser Förderrichtlinie „Klimaangepasstes Waldmanagement“ sei entsprechend zu reduzieren. Die jeweiligen Förderungen würden allein bei der neuen Zuwendung des Bundes erfasst und herausgerechnet. Dies werde den Antragstellern transparent in der Förderrichtlinie, bei der Antragstellung sowie bei der Übersendung des Zuwendungsbescheides kommuniziert. Nach Bewilligung der Förderung über diese Richtlinie seien die Länder in der Verantwortung, eine Doppelförderung bei zeitlich nachgelagerter Beantragung anderweitiger Förderung auszuschließen. Eine Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel auf die Länder nach dem Waldschlüssel (förderfähige Waldfläche), der auch in der Umsetzung der Maßnahmengruppe 5F der GAK (Bewältigung der Extremwetterfolgen) zur Anwendung kommt, solle den Waldbesitzenden in den Ländern gleiche Chancen im Antragsverfahren sichern. Falls ein Land sein Kontingent nicht ausschöpft, würden die noch zur Verfügung stehenden Mittel auf die anderen Länder verteilt.

3.3 Vorläufige Bewertung und Empfehlungen

Wir haben beanstandet, dass die Förderrichtlinie des BMEL erheblich vom in der BHO geltenden Zuwendungsverfahren abweicht. So hat das BMEL nicht geprüft, ob beim Zuwendungsempfänger eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und ob diese in der Lage sind, die Verwendung der Mittel nachzuweisen. Die Zuwendungsempfänger müssen zudem keine zuwendungsfähigen Ausgaben nachweisen; ein Sachbericht und eine Abrechnung sind nicht erforderlich. Der Verwendungsnachweis erfolgt über ein Zertifikat eines Zertifizierungssystems (z. B. PEFC, FSC).

Vor Bewilligung der Zuwendung hat es nicht geprüft, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Bundes und des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht (VV Nummer 2.1 zu § 44 BHO). Es hat außerdem die objektiv vorhandene Finanzkraft des Zuwendungsempfängers bei der Bemessung der Zuwendungshöhe nicht im wirtschaftlich gebotenen Umfang berücksichtigt. Dabei hat sich der Zuwendungsempfänger entsprechend seiner Interessenlage unter Berücksichtigung seiner Finanzkraft angemessen an der Finanzierung des zu fördernden Zweckes zu beteiligen (VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO).

Ungeachtet dessen ist die Förderrichtlinie sehr komplex und enthält zahlreiche Festlegungen, die es Kleinwaldbesitzenden ohne forstwirtschaftliche Grundausbildung erschweren, die Förderung zu beantragen. Die einzelnen Kriterien sind nicht ausreichend bestimmt und müssen mithilfe eines Glossars erläutert werden, das selbst innerhalb der Bundesregierung keine einheitliche Auslegung herbeiführte. Über die im Glossar erläuterten Begriffe „überwiegend standortheimisch“ und „Erweiterung der klimaresistenten standortheimischen Baumartendiversität“ konnten sich sogar die beteiligten Bundesministerien letztlich kaum einigen (vgl. Tz. 2).

Die Richtlinie sieht zudem eine Absenkung der Förderprämie auf 55 Euro/ha und Jahr ab 1000 ha Waldfläche vor, die mit der Zielsetzung der Förderung nicht vereinbar ist. Die Honorierung der klimaangepassten Waldbaumethoden ist in ihrer Wirkung bei allen Waldflächen gleich. Die gestaffelte Absenkung für große Forstbetriebe ist deshalb nicht sachgerecht, weil die Ökosystemleistungen der Waldfläche nicht mit zunehmender Fläche abnehmen. Die Absenkung widerspricht auch den Erkenntnissen des TI, da dieses seine Berechnungen für die gesamten Waldflächen vornahm. Die haushaltsbedingte Absenkung der Honorierungsleistung ist damit im Ergebnis zweckwidrig und läuft dem erklärten Ziel zuwider.

Wir haben das BMEL aufgefordert, die Regelungen der BHO zu beachten und sämtliche zuwendungsrechtlichen Vorgaben einzuhalten.

3.4 Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat unseren Beanstandungen widersprochen. Es ist der Auffassung, die Vorgaben für Zuwendungen nach § 44 BHO umgesetzt zu haben. Die Zuwendung werde als Festbetragsfinanzierung gemäß Nummer 2.2.3 der VV zu § 44 BHO bewilligt. Dabei habe das BMEL insbesondere den Auftrag zur Wirtschaftlichkeit in Nummer 2.3.1 der VV zu § 44 BHO beachtet, wonach „der Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben, soweit dies möglich ist, feste Beträge zu Grunde gelegt werden sollen. Für eine Bemessung von zuwendungsfähigen Ausgaben nach festen Beträgen kommen vor allem Projekte in Betracht, bei denen einzelne Ausgaben nur mit erheblichem Aufwand genau festgestellt und belegt werden können, jedoch eine sachgerechte Pauschalierung dieser Ausgaben möglich ist.“

Die Vorgaben an den Verwendungsnachweis gemäß § 44 BHO habe das BMEL ebenfalls berücksichtigt und überprüft. Z. B. habe das BMEL die BHO-Konformität bei der Anerkennung

der forstlichen Zertifizierungssysteme überprüft. Die Ergebnisse dazu habe es in einem eigens dafür erstellten Prüfvermerk festgehalten. Im Vermerk z. B. vom 27. Januar 2023 (Gz.: BMEL 513-50611/0001#006) habe es ausführlich dargelegt, inwiefern die zusätzliche Bescheinigung „Fördermodul“ von PEFC die Anforderungen an den Verwendungsnachweis gemäß § 44 BHO erfüllen. Vergleichbare Herleitungen wurden für die Bescheinigungen von FSC und ANW vorgelegt. Diese Vermerke und Herleitung habe der Bundesrechnungshof nicht gewürdigt.

3.5 Abschließende Bewertung

Wir halten unsere Beanstandungen zu den Regelungen für Zuwendungen und zu der komplexen Förderrichtlinie aufrecht. Das BMEL hat wesentliche Regelungen des Zuwendungsverfahrens, wie z. B. die Prüfung der ordnungsgemäßen Geschäftsführung beim Zuwendungsempfänger und das Verwendungsnachweisverfahren nicht eingehalten. Die Ausführungen des BMEL, es habe die Vorgaben an den Verwendungsnachweis berücksichtigt und überprüft, können unsere Kritik nicht entkräften. So entfällt zwar der zahlenmäßige Nachweis, aber nicht die Vorlage eines Sachberichtes. Auch bei nachträglicher Berücksichtigung der vom BMEL angeführten Prüfvermerke kommen wir zu keinem anderen Ergebnis. Insoweit halten wir unsere Forderung an das BMEL aufrecht, die Regelungen der BHO zu beachten und sämtliche zuwendungsrechtlichen Vorgaben einzuhalten.

4 Beauftragung der FNR als Projektträger

4.1 Grundlagen

Gemäß § 97 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) werden öffentliche Aufträge und Konzessionen im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren vergeben. Dabei werden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Nach § 108 Absatz 1 GWB ist die Vorschrift nicht anzuwenden auf die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, die von einem öffentlichen Auftraggeber im Sinne des § 99 Nummer 1 bis 3 GWB an eine juristische Person des öffentlichen oder privaten Rechts vergeben werden, wenn der öffentliche Auftraggeber u. a. über die juristische Person eine ähnliche Kontrolle wie über seine eigenen Dienststellen ausübt.

4.2 Feststellungen

Das BMEL beauftragte einen Projektträger. Mit Leitungsvorlage vom 14. Juni 2022 bat die Fachabteilung die zuständige Staatssekretärin um Zustimmung zur Vergabe an die FNR. Das Fachreferat führte aus, dass der Projektträger vorrangig folgende Aufgaben zu erledigen habe:

- Information über das Förderprogramm (Erstellung einer Programm-Website, Erstellung und Verbreitung von Informationen über das Programm, ggf. Einrichtung einer Telefon-Hotline v. a. in der Anfangsphase des Programmes),
- Entgegennahme und Prüfung von Anträgen auf Zuwendungen aus dem Programm (dabei auch Kommunikation mit Antragstellern über fehlende Unterlagen etc.),
- Bewirtschaftung des Haushaltstitels, vor allem Bescheidung von Anträgen gemäß den Vorgaben der Förderrichtlinie, Überwachung des Budgets, ggf. Rückforderungen von Zuwendungen,
- Überwachung der Einhaltung der Zuwendungsvoraussetzungen während des Verpflichtungszeitraumes (geplant sind derzeit zehn Jahre),
- Erfüllung von Berichtspflichten gegenüber dem BMEL,
- Mitwirkung bei der Beantwortung von Anfragen zum Programm z. B. aus dem parlamentarischen Raum.

Die Fachabteilung sah die FNR am besten geeignet, die Fördermaßnahme umzusetzen und dabei die o. g. Aufgaben zu erledigen, weil

- die FNR die Fördermaßnahme „Bundeswaldprämie“ erfolgreich für das BMEL umgesetzt habe. Diese abgeschlossene Maßnahme sei der jetzt vorliegenden neuen Maßnahme im Umsetzungsprozess sehr ähnlich, insofern kann die FNR auf ihre Erfahrungen, Prozesse und Strukturen aus der Bundeswaldprämie zurückgreifen. Dies verspreche eine zügige und zielgerichtete Aufnahme der erforderlichen Vorbereitungen für den Start des Programmes und dessen reibungsarme Abwicklung.
- über die Umsetzung weiterer waldbezogener Programme (Waldklimafonds, Förderprogramm Nachwachsende Rohstoffe) und der Fach- und Verbraucherinformation zum Thema Wald die FNR ihre forstliche Expertise und ihre Erfahrung im Umgang mit forstlichen Akteuren zusätzlich vertieft und unter Beweis gestellt habe. Kein anderer Projektträger im Ressort des BMEL verfüge derzeit über eine vergleichbare Expertise im Waldbereich.
- im Zuge der regelmäßigen Prüfungen des Projektträgerbereichs die BLE der FNR wiederholt eine sehr günstige Kostenstruktur bescheinigt habe.
- auch der Bundesrechnungshof bei seiner Prüfung der Bundeswaldprämie und des Waldklimafonds die effektive und kostengünstige Arbeitsweise der FNR anerkannt habe.

Die FNR schätze nach derzeitigem Kenntnisstand die Projektträgerkosten auf 3 bis 5 Mio. Euro und bleibe damit deutlich unterhalb der 5 % Grenze. Die Beauftragung der FNR entspreche auch wesentlichen Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit. Die FNR könne im Rahmen einer „Inhouse-Vergabe“ beauftragt werden.

Der Vorlage war eine Leistungsbeschreibung beigelegt.

Das Haushaltsreferat wies das zuständige Fachreferat im Zuge der Mitzeichnung darauf hin, dass im Hinblick auf die Kritik des Bundesrechnungshofes aus der Leitungsvorlage hervorgehen müsse, warum die alternativen Projektträger unwirtschaftlich seien. Das Fachreferat ergänzte daraufhin die Leitungsvorlage um folgende Passage:

„Bei der Umsetzung des Waldklimafonds lagen die Verwaltungskosten der FNR im Jahre 2019 mit 4,1 % um ein Prozent unter dem Wert, den die BLE zuletzt für 2018 berichtet hatte (5,2 %).“

Die Staatssekretärin stimmte zu. Das BMEL beauftragte daraufhin die FNR.

4.3 Vorläufige Bewertung und Empfehlungen

Zwar ist im vorliegenden Fall eine „Inhouse-Vergabe“ der Projektträgerschaft möglich, weil das BMEL über die FNR eine ähnliche Kontrolle wie über seine eigenen Dienststellen ausübt. Wir haben beanstandet, dass das BMEL allerdings zuvor keine ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angestellt hat. Diese wäre erforderlich gewesen, weil mit der BLE ein weiterer potenzieller Projektträger in Frage kam. Die Ausführungen des Fachreferats in der Leitungsvorlage zur Beauftragung der FNR enthalten – wie das Haushaltsreferat zutreffend angeführt hat – keine Begründung, warum die alternativen Projektträger weniger wirtschaftlich sind. Hierzu hätte es mindestens einer Kostenvergleichsrechnung bedurft; allein der Hinweis auf die Umsetzung des Waldklimafonds kann diese nicht ersetzen.

In eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dürfen jedoch auch monetär nicht bewertbare Faktoren einfließen. Dabei kann das BMEL berücksichtigen, dass die FNR aufgrund ihrer Beschäftigung mit nachwachsenden Rohstoffen und der Umsetzung mehrerer walddpolitischer Vorhaben des BMEL (WKF, Waldprämie) über Erfahrungen bei der Umsetzung verfügt und deshalb Synergieeffekte erwartet werden können.

Das BMEL sollte künftig vor der Vergabe der Projektträgerschaft eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anstellen, in der auch nicht monetär bewertbare Faktoren einfließen können.

4.4 Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat unsere Anmerkung zur Kenntnis genommen und zugesagt, diese bei der Entwicklung von neuen Fördermaßnahmen entsprechend berücksichtigen.

Das BMEL hat seine Vorgehensweise erläutert: Es habe die Projektträgerschaft an die FNR vergeben, da diese über umfangreiche Erfahrungen im Projektmanagement und bei der Abwicklung derartiger walddrelevanter Fördermaßnahmen verfügt, insbesondere bei der Umsetzung der damaligen Bundeswaldprämie (in den Jahren 2020 und 2021), des Waldklimafonds oder des Förderprogrammes Nachwachsende Rohstoffe.

4.5 Abschließende Bewertung

Wir erwarten, dass das BMEL seine Zusagen umsetzt und künftig vor der Vergabe der Projektträgerschaft eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anstellt, in der auch nicht monetär bewertbare Faktoren einfließen können.

Unsere Beanstandung ist damit erledigt. Das BMEL will unsere Empfehlung umsetzen.

5 Abgrenzung zu anderen Förderprogrammen auf Bundesebene

5.1 Grundlagen

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) regelt, wie die Bundesministerien aufgebaut sein sollen. Zudem gibt sie vor, wie die Bundesministerien beziehungsweise deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter untereinander und mit Anderen zusammenarbeiten sollen. Gemäß § 19 GGO arbeiten in Angelegenheiten, die die Geschäftsbereiche mehrerer Bundesministerien berühren, diese zusammen, um die Einheitlichkeit der Maßnahmen und Erklärungen der Bundesregierung zu gewährleisten. Das Prinzip der Einheitlichkeit von Maßnahmen der Bundesregierung gilt auch für Fördermaßnahmen. Hierdurch sollen auch Doppel- und Mehrfachförderungen vermieden werden.

5.2 Feststellungen

Die rheinland-pfälzische Ministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität wies in einem Schreiben an den Bundesminister vom 8. März 2023 darauf hin, dass mit dem ANK¹² in der Zuständigkeit des BMUV ein weiteres Bundesprogramm aufgelegt wird, das nach ihrem Kenntnisstand auch einen Fördertatbestand für eine eigendynamische Waldentwicklung beinhalten soll. Bereits die notwendig gewordene Abgrenzung bestimmter Fördertatbestände des jetzigen Programmes für ein klimaangepasstes Waldmanagement von solchen der GAK habe in der Förderpraxis zu großen Herausforderungen und Klärungsbedarf geführt. Eine ebensolche eventuelle Überschneidung durch die beiden Bundesprogramme des BMEL und des BMUV sollte aus ihrer Sicht, nicht zuletzt im Sinne ihrer Akzeptanz und Administrierbarkeit, unbedingt vermieden werden.

¹² BMUV, Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023.

In der Anlage zur einer Leitungsvorlage vom 24. März 2023 nahm das Fachreferat 513 hierzu Stellung. Im Entwurf der Kabinetttvorlage des ANK seien zwischen BMEL und BMUV insgesamt vier Maßnahmen im Handlungsfeld „Waldökosysteme“ vereinbart:

1. Waldmehrung/Erstaufforstung,
2. Waldumbau und Wiederbewaldung,
3. Finanzielle Anreize für Klimaschutz und Biodiversitätsleistungen,
4. Schutz alter Buchenwälder.

Unter 3. plane das für diese Maßnahme federführende BMUV ein ergebnisorientiertes Finanzierungsinstrument für Waldbestände, die eine höhere Strukturvielfalt und Biodiversität aufweisen. In der Kabinetttvorlage zum ANK heißt es: „Zusätzlich zu dem bestehenden Förderprogramm ‚Klimaangepasstes Waldmanagement‘, das den Waldumbau hin zu klimaangepassten Wäldern über die Förderung gezielter Maßnahmen weiter beschleunigt, entwickeln wir ein ergänzendes Förderinstrument. Dieses schafft gezielte finanzielle Anreize für die Erreichung wünschenswerter Zustände wie zusätzliche Strukturvielfalt und Biodiversität in bereits naturnäheren Wäldern und zielt damit auch auf eine teils extensivierte Waldbewirtschaftung ab. So trägt das Förderinstrument weiter zur Stabilisierung und Erhöhung des Kohlenstoffspeichers in klimastabilen, ökologisch wertvollen Waldökosystemen bei.“

In seinem Antwortschreiben an die rheinland-pfälzische Ministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität vom 28. März 2023 teilte ihr der Bundesminister mit, dass bei neuen Maßnahmen Überschneidungen mit bestehenden Förderungen und Doppelförderung auszuschließen sind. Hierfür seien die für die einzelnen Maßnahmen federführenden Ressorts zuständig.

„Klimaangepasstes Waldmanagement“ als Ergänzung der GAK

Die niedersächsische Ministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz forderte den Bundesminister im April 2023 auf, nochmals auf Bundesebene alle Möglichkeiten zu eruieren, damit auch für die Jahre nach 2023 ausreichend Fördermittel zu attraktiven Förderbedingungen über die GAK zur Verfügung gestellt und eine dauerhafte Lösung für den Wald gefunden wird. Nach jetzigem Kenntnisstand werde jedoch die finanzielle Unterstützung der niedersächsischen Waldbesitzenden über die GAK ab dem Jahr 2024 von 32 Mio. auf 8 Mio. Euro zurückgehen. Statt die Unterstützung im Klimawandel zu verstetigen, werde diese voraussichtlich um 75 % reduziert. Für die Waldbesitzenden, die Waldpolitik des Landes und des Bundes setze dies ein fatales Zeichen. Es bestünde die Gefahr eines immensen und nachhaltigen Vertrauensverlustes bei den Waldbesitzenden. Der Umbau hin zu stabilen, aber kostspieligen und weniger ertragsreichen Laubmischwäldern werde allein aus finanziellen Gründen stocken.

In seinem Antwortschreiben an die niedersächsische Ministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz unterstütze der Bundesminister die Forderung, den Waldumbau auch in Zukunft weiter zu fördern. Die finanzielle Ausstattung der GAK und damit auch

die Höhe der GAK-Mittel für Wiederbewaldung und Waldumbau seien vom BMEL in die Haushaltsverhandlungen eingebracht worden. Das regierungsinterne Aufstellungsverfahren für den Haushalt 2024 dauere noch an. Es bleibe daher mit Blick auf die Haushaltslage und das Ziel, die Schuldenbremse einzuhalten, abzuwarten, in welcher Höhe Mittel für die GAK bereitgestellt werden können. Des Weiteren werde die Möglichkeit einer qualitativ und quantitativ gleichwertigen Förderung von Waldumbau- und Wiederaufforstungsmaßnahmen über das ANK in Erwägung gezogen. Inwiefern dies haushalts- und verfassungsrechtlich machbar ist, werde derzeit geprüft.

Verbände der privaten und kommunalen Waldbesitzenden in Baden-Württemberg forderten den Bundesminister auf, sich für eine Verstetigung der GAK-Förderung für Wiederbewaldung in Folge von Extremwettern und den Waldumbau einzusetzen. Sie würdigten das neue Förderprogramm „Klimaangepasstes Waldmanagement“ des BMEL, befürchteten aber gleichzeitig eine Aushöhlung der forstlichen Förderung, sofern keine Anschlusslösung für die auslaufenden zusätzlichen GAK-Waldmittel gefunden werde. Die Verbände waren bislang davon ausgegangen, dass das „Klimaangepasste Waldmanagement“ eine Ergänzung der GAK darstelle.¹³

In einer Leitungsvorlage vom 5. Mai 2023 stellte das Fachreferat 513 im BMEL die Planungen zu diesem Thema dar. Gegenwärtig berate die Fachabteilung des BMEL mit der Fachabteilung des BMUV, wie die Förderung von Waldumbau und Wiederbewaldung künftig aus Mitteln des ANK erfolgen könnte. Gegenstand der Beratungen, in die die Länder zu gegebener Zeit einbezogen würden, sei auch die Verlagerung der Maßnahmengruppe 5 D „Erstaufforstung“ aus der GAK in das ANK. Da die Verlagerung den Kern der forstlichen Förderung auf der Fläche betreffe, der bisher in gemeinsamer Finanzierung und Umsetzung von Bund und Ländern getragen werde, würden die Klärungen zu finanzverfassungsrechtlichen Fragestellungen und zur fördertechnischen Umsetzung voraussichtlich erst im Jahr 2024 zum Abschluss kommen. Darauf aufbauende neue, im Rahmen des ANK finanzierte Förderprogramme des Bundes, könnten erst frühestens im 3. Quartal 2024 an den Start gehen. Wie viel Zeit die Länder benötigen werden, um die Voraussetzungen für korrespondierende Programme oder Richtlinien für eine gemeinsame Finanzierung und Umsetzung zu schaffen, lasse sich derzeit nicht einschätzen. Zur Vermeidung von Doppelförderungen wären dann für die GAK zeitgleich zum Inkrafttreten der Bundesförderprogramme die inhaltlich gleich gelagerten Fördertatbestände auslaufend zu stellen.

5.3 Vorläufige Bewertung und Empfehlungen

Wir haben die Auffassung vertreten, dass die Bundesregierung kein einheitliches Handeln sichergestellt hat. Die zahlreichen Fördermaßnahmen für Waldbesitzende durch unterschiedliche Gebietskörperschaften und verschiedene Bundesministerien sind nicht kohärent und führen zu Verunsicherungen.

¹³ Schreiben der Verbände an den Bundesminister, Thema: Forstliche Förderpolitik des Bundes.

Wir haben zudem bemängelt, dass die unterschiedlichen Fördermaßnahmen nicht ausreichend abgegrenzt sind. So haben bereits die Länder Niedersachsen und Baden-Württemberg bemängelt, dass die Förderungen über die GAK zurückgeführt würden. Die Fördermaßnahmen im Rahmen der GAK zur naturnahen Waldbewirtschaftung umfassen im Wesentlichen

- Notwendige Vorarbeiten (z. B. Untersuchungen, Standortgutachten),
- Waldumbau,
- Jungbestandspflege,
- Bodenschutzkalkung,
- Forstwirtschaftliche Infrastruktur (Wegebau (Neubau, Befestigung sowie Grundinstandsetzung forstwirtschaftlicher Wege), Holzkonservierungsanlagen (Erstinvestitionen zur Lagerung von Holz und der dafür erforderlichen konservierenden Behandlung)),
- Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse (bestehend aus den Komponenten Waldpflegevertrag, Mitgliederinformation, Zusammenfassung des Holzangebotes (bisherige Mobilisierungsprämie) sowie Professionalisierung von Zusammenschlüssen,
- Erstaufforstung,
- Förderung von Maßnahmen zur Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald,
- Maßnahmen zur bestands- und bodenschonenden Räumung von Kalamitätsflächen,
- Waldschutzmaßnahmen,
- Wiederaufforstung.

Diese Maßnahmen könnten auf der Grundlage einer verschärften gesetzlichen Regelung zur Waldbewirtschaftung alle Fördermaßnahmen abdecken und müssen nicht weiter ergänzt werden. Insgesamt ist bei der Vielzahl der förderfähigen Maßnahmen nicht erkennbar, weshalb eine weitere Förderung notwendig ist. So hätten die nunmehr aufgelegten Kriterien auch beim durch die GAK geförderten Waldumbau einbezogen werden können. Viele unterschiedliche Fördermaßnahmen durch verschiedene Zuwendungsgeber mit abweichenden Voraussetzungen sind nicht geeignet, die Zielerreichung zu begünstigen. Sie tragen vielmehr – wie vom Bundesrechnungshof mehrfach bemängelt – zur Verunsicherung potenzieller Zuwendungsempfänger bei.

Die zahlreichen unterschiedlichen Fördermöglichkeiten führen ähnlich wie bei den Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung zu einem „Förderdschungel“, dessen Durchdringung nur wenigen Waldbesitzenden gelingt. Die zahlreichen Fördermöglichkeiten erhöhen den administrativen Aufwand und verursachen ggf. weitere Abwicklungskosten.

Das BMEL muss künftig sicherstellen, dass die Fördermaßnahmen eindeutig voneinander abgegrenzt werden. Das BMEL sollte in Betracht ziehen, keine weiteren Fördermaßnahmen im Bereich Wald aufzulegen.

5.4 Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat entgegnet, dass die Fördermaßnahme Klimaangepasstes Waldmanagement ausreichend von den bisherigen forstlichen Förderungen abgegrenzt sei. Doppelförderungen zu relevanten GAK-Maßnahmen und vergleichbare Fördertatbestände der Länder habe es erfasst und berücksichtigt sowie im Rahmen der Richtlinie durch entsprechende Kürzungen in der Zuwendung herausgerechnet.

Zudem hat das BMEL ausgeführt, dass die Fördermaßnahmen der GAK keine ganzheitliche und vor allem langfristige Betrachtung und Umsetzung von bestimmten Kriterien, die für die Anpassung der Wälder an den Klimawandel notwendig sind, ermöglichen. Über die GAK könnten dagegen direkt flächenbezogene Maßnahmen gefördert werden, die z. B. einzelne Kriterien der Fördermaßnahme Klimaangepasstes Waldmanagement unterstützen können. Als Beispiel sei hier die Förderung von Saatgut oder Pflanzen zur künstlichen Verjüngung oder der Zaunbau zum Schutz der Verjüngung genannt, die die Kriterien des klimaangepassten Waldmanagements hinsichtlich Verjüngung und Einhaltung standortheimischer Baumarten (Kriterium 2.2.3) oder auch der anvisierten Erweiterung der klimaresilienten Baumarten-diversität (Kriterium 2.2.4) unterstützen können.

Das BMEL hat angegeben, dass es aktuell keine weiteren Fördermaßnahmen im Bereich Wald plant. Bei künftigen Förderungen werde es die erforderliche Abgrenzung zu bestehenden Förderungen, wie auch bei der Fördermaßnahme Klimaangepasstes Waldmanagement, entsprechend berücksichtigen.

5.5 Abschließende Bewertung

Wir halten daran fest, dass die zahlreichen unterschiedlichen Fördermöglichkeiten für Waldbesitzende zu einem Förderdschungel geführt haben, der durch die Fördermaßnahme „Klimaangepasstes Waldmanagement“ noch verstärkt wurde. Mit der Behauptung, die GAK-Fördermaßnahmen ermöglichten keine ganzheitliche und langfristige Anpassung der Wälder an den Klimawandel, begründete das BMEL weitere Fördermaßnahmen im Waldbereich. Damit verkennt das BMEL seine Handlungsmöglichkeiten. So hätten die jetzt aufgelegten Kriterien auf der Grundlage einer verschärften gesetzlichen Regelung zur Waldbewirtschaftung auch beim durch die GAK geförderten Waldumbau einfließen können. Stattdessen zielt das „Klimaangepasste Waldmanagement“ auf ein weiteres Förderprogramm mit weiteren, neuen Regelungen ab. Das Instrument der Förderprogramme sollte nur zum Einsatz kommen, wenn anderweitige Maßnahmen, z. B. angepasste gesetzliche Regelungen (vgl. Tz. 2), nicht möglich sind.

Da das BMEL aktuell keine weiteren Fördermaßnahmen für den Wald beabsichtigt und künftige von bestehenden Förderungen abgrenzen will, sehen wir davon ab, die Beanstandung weiter zu verfolgen. Wir erwarten, dass das BMEL die Hinweise berücksichtigt.

6 Erfolgskontrolle

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

6.2 Feststellungen

Das BMEL erstellte im Februar 2023 einen Evaluierungsplan. Der Evaluierungsplan des BMEL enthält u. a. folgende Aussagen:

Ziel der Beihilferegulung

Ziel sei die Einführung und Verbreitung eines in besonderem Maße an den Klimawandel angepassten Waldmanagements im privaten und kommunalen Wald (direktes Ziel). Daneben sei der Ausbau der Senkenleistung von Wäldern eine wichtige klimapolitische Herausforderung. Die Anreicherung von Kohlenstoff-Vorräten allein im Wald durch eine Reduktion der Holzentnahme könne zu negativen Auswirkungen auf die Wertschöpfung der nachgelagerten Rohholz-basierten Wertschöpfungsketten führen (Zielkonflikt). Eine zu hohe Anhebung der Vorräte im Wald könne außerdem die Instabilität von Wäldern und damit ihre Anfälligkeit gegen Kalamitäten erhöhen, außerdem behindere sie den notwendigen Umbau der Wälder. Deshalb werde ein Ansatz verfolgt, der die Holznutzung ausdrücklich zulässt und Wälder zeitlich und flächenmäßig begrenzt aus der Nutzung nimmt.

Ergebnisindikatoren

Das wichtigste Kriterium der Erfolgskontrolle sei die Waldfläche, auf der nachweislich ein klimaangepasstes Waldmanagement neu eingeführt wurde. Der Erfolg der Fördermaßnahme könne dann anhand folgender Indikatoren gemessen werden:

1. Neue spezifische Standards, Zusatzmodule oder Audits der Zertifizierungssysteme, mit denen das klimaangepasste Waldmanagement nachgewiesen werden kann. (Ausgangswert: Keines der Zertifizierungssysteme bietet derzeit einen solchen spezifischen Standard oder Audit an, Zielwert (Wunschzustand): mindestens die in der Waldfläche in Deutschland am weitesten verbreiteten Zertifizierungssysteme (PEFC, FSC) bieten einen Standard bzw. ein Zusatzmodul oder Audit an.)
2. Kommunale und private Waldfläche, auf der das nachweislich klimaangepasste Waldmanagement neu eingeführt wurde. (Ausgangswert: Ein klimaangepasstes Waldmanagement, das über verbindliche und wissenschaftlich fundierte Kriterien z. B. gemäß den Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Waldpolitik definiert ist, wird von privaten und kommunalen Waldbesitzenden noch nicht angewendet (0 ha)).

Gesamtwirtschaftliche Aspekte seien als nicht monetäre Gesichtspunkte in die Analyse der indirekten Auswirkungen der Beihilferegulierung einzubeziehen. Hierzu gehören die betriebs- und volkswirtschaftlich in der Zukunft vermiedenen Schäden.

Evaluierungsmethode

Die Evaluierungsmethoden seien mit dem noch einzusetzenden unabhängigen Gremium abzustimmen. Für die Analyse der Situation einzelner Zuwendungsempfänger sollten diese auf Basis einer randomisierten Auswahl identifiziert werden. In die Kriterien zur Auswahl könnten außerdem einfließen:

- Größe der Waldfläche der Zuwendungsempfänger,
- Besitzart (privat, körperschaftlich, Zusammenschluss),
- Lage (Verteilung über die Bundesländer).

Ob ein Vergleich mit einer Kontrollgruppe möglich sei, werde zusammen mit dem Gremium, das die Evaluierung durchführt, geprüft. Grundsätzlich sei hier zu bedenken, dass die Ausgangssituation von Waldbesitzenden sehr unterschiedlich sei, sowohl regional als auch bundesweit, innerhalb der einzelnen Besitzgruppen (privat, kommunal) als auch zwischen den beiden Gruppen. Die Gesamtheit der Waldbesitzenden stelle keine homogene Gruppe dar.

Datenerfassungskriterien

In Deutschland existiere kein zentrales Register oder keine zentrale Datenbank, in dem Daten von Waldbesitzenden (Waldfläche, Struktur des Waldes, Form der Bewirtschaftung) hinterlegt sind. Für die Evaluierung könnten ggf. Daten des Testbetriebsnetzes Forst herangezogen werden sowie Einzelbefragungen von Zuwendungsempfängern und Waldbesitzenden, die nicht am Programm teilnehmen.

Die Zahl neuer spezifischer Standards, Zusatzmodule oder Audits der Zertifizierungssysteme, mit denen das klimaangepasste Waldmanagement nachgewiesen werden könne, werde

laufend erhoben (Indikator 1). Basis hierfür seien die Zahl der Zertifizierungsorganisationen, die gemäß Nummer 4.1.3 der Förderrichtlinie vom BMEL anerkannt wurden.

Daten über die kommunale und private Waldfläche, auf der das nachweislich klimaangepasste Waldmanagement neu eingeführt werde, würden im Rahmen der Verwendungsprüfung jährlich erhoben (Indikator 2). Gemäß Nummer 5.8 der Förderrichtlinie hätten die Zuwendungsempfänger der bewilligenden Behörde jährlich zu bestätigen, dass die Zuwendungsvoraussetzungen weiterhin erfüllt seien. Dazu gehöre gemäß Nummer 4.1.2 der Förderrichtlinie der Nachweis eines vom BMEL anerkannten Zertifizierungsgebers.

Zeitplan für die Evaluierung

- Die Zahl neuer spezifischer Standards, Zusatzmodule oder Audits der Zertifizierungssysteme, mit denen das klimaangepasste Waldmanagement nachgewiesen werden könne, werde laufend erhoben (Indikator 1).
- Daten über die kommunale und private Waldfläche, auf der das nachweislich klimaangepasste Waldmanagement neu eingeführt werde, würden im Rahmen der Verwendungsprüfung jährlich erhoben (Indikator 2).
- Zur Hälfte der gemäß Nummer 6.3.1 und 6.3.2 der Förderrichtlinie aufzuerlegenden 10-jährigen Bindefrist (d. h. in den Jahren 2027/2028) werde eine erste Zwischenevaluierung der Maßnahme vorgenommen.
- Gegen Ende der 10-jährigen Bindefrist (2032/2033) erfolge eine weitere Evaluierung, dann auch im Hinblick auf eine mögliche Verlängerung der Bindefrist für die Kriterien 2.2.1 bis 2.2.12.
- Für die Waldbesitzenden, für die gemäß Nummer 6.3.3 eine insgesamt 20-jährige Bindefrist für die Einhaltung von Kriterium 2.2.12 gelte, erfolge eine weitere Zwischenevaluierung voraussichtlich in den Jahren 2037/2038.
- Eine Abschlussevaluierung soll nach dem derzeitigen Stand der Planung in den Jahren 2043/2044 erfolgen.
- Über die Zwischen- und Abschlussevaluierungen würden jeweils Berichte erstellt und der Kommission zugeleitet.

Beschreibung des unabhängigen Gremiums

Die laufenden Erhebungen zu Indikator 1 führe das BMEL und zu Indikator 2 die bewilligende Stelle durch. Beide unterlägen der unabhängigen Kontrolle des Bundesrechnungshofes, der gemäß §§ 91 BHO zur Prüfung berechtigt ist (siehe Nummer 7.5 der Förderrichtlinie).

Für die Durchführung der Evaluierung und hier insbesondere die oben genannten Zwischenevaluierungen sei noch kein Gremium eingesetzt worden. Die Auswahl soll rund ein Jahr vor der ersten Zwischenevaluierung erfolgen. Bei der Auswahl der Mitglieder würden mindestens folgende Kriterien herangezogen:

- Unabhängigkeit von der bewilligenden Behörde (FNR),
- Nachgewiesene Kompetenz für die Vornahme solcher Evaluierungen,
- Nachgewiesene Kompetenz über die Beurteilung forstfachlicher Fragestellungen.

Modalitäten für die Bekanntmachung der Evaluierung

Die Ergebnisse der Evaluierung würden unter Berücksichtigung der relevanten Regelungen zum Datenschutz auf der Internetseite des BMEL veröffentlicht.

Erfolgskontrolle

Im Oktober 2023 berichtete das BMEL an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die erreichten Ziele des Programmes und deren Erfolgskontrolle. Für das Förderprogramm hätten PEFC und FSC eigene Fördermodule bzw. Nachweissysteme etabliert und vom BMEL prüfen und anerkennen lassen, mit denen die Umsetzung der Kriterien eines klimaangepassten Waldmanagements nachweislich überprüft werden könnte. Die Einbindung der privaten forstlichen Zertifizierungssysteme habe zudem zur breiten Akzeptanz und damit zur Verbreitung des Programmes beigetragen. Es sei gelungen, ein klimaangepasstes Waldmanagement auf 1,57 Millionen ha privater und kommunaler Waldfläche einzuführen. Dies entspreche 21 % der privaten und kommunalen Waldfläche in Deutschland. Diese Fläche würde durch Zertifizierungsorganisationen kontrolliert. Der darüber erstellte jährliche Nachweis des klimaangepassten Waldmanagements sei der FNR zur Kontrolle der Umsetzung vorzulegen.

6.3 Vorläufige Bewertung und Empfehlungen

Wir haben die Auffassung vertreten, dass das BMEL § 7 BHO nicht ausreichend beachtet hat.

Die Durchführung der begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle setzt keine externe Evaluierung voraus. Wesentlich ist vielmehr, dass die Erfolgskontrolle die Handlungen und Aussagen einschließt, die entsprechend § 7 BHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften geboten sind. Die Erfolgskontrolle umfasst grundsätzlich die Zielerreichungs-, die Wirkungs- und die Wirtschaftlichkeitskontrolle. Mit der Zielerreichungskontrolle wird durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist. Sie bildet gleichzeitig den Ausgangspunkt von Überlegungen, ob die vorgegebenen Ziele nach wie vor Bestand haben. Im Wege der Wirkungskontrolle wird ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln. Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht, ob der Vollzug der Maßnahme mit Blick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob die

Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

Erfolgskontrollen sind auch durchzuführen, wenn – wie hier – die Dokumentation in der Planungsphase unzureichend war. Aus der begleitenden Erfolgskontrolle sind sodann maßgebliche Programmänderungen abzuleiten. Dies ist bislang nicht geschehen.

Wir haben beanstandet, dass der im Oktober 2023 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages übermittelte Bericht des BMEL über die erreichten Ziele des Programmes und deren Erfolgskontrolle nicht den Voraussetzungen entspricht. Dass PEFC und FSC eigene Fördermodule bzw. Nachweissysteme etabliert haben und diese vom BMEL prüfen und anerkennen ließen, stellt für sich genommen keinen Fördererfolg dar. Die Fördermodule sind vielmehr Voraussetzung für die Umsetzung des Programmes und verursachen administrative Kosten. Auch die vom BMEL angeführte „breite Akzeptanz und Verbreitung des Programms“ ist kein nachweisbarer Erfolg, da es keine zuverlässigen Ausgangswerte und keine belastbaren Zielwerte für eine solche Behauptung gibt. Der vom BMEL im Evaluierungsplan festgesetzte Ausgangswert von 0 ha ist unklar, da nicht feststeht, ob er sich auf alle oder nur einzelne Kriterien bezieht. Möglicherweise verfährt tatsächlich noch kein Waldbesitzender nach allen vorgenannten Kriterien; es macht jedoch für die Erfolgskontrolle einen erheblichen Unterschied, ob die Empfänger der Fördermittel nur einzelne oder alle Kriterien neu erfüllen. Dies ist auch für die Ermittlung etwaiger Mitnahmeeffekte von erheblicher Bedeutung.

Wir haben zudem beanstandet, dass die im Evaluierungsplan vorgesehenen Indikatoren „neue spezifische Standards, Zusatzmodule oder Audits der Zertifizierungssysteme“ und „kommunale und private Waldfläche, auf der das nachweislich klimaangepasste Waldmanagement neu eingeführt wurde“ keine geeigneten Parameter sind, um die Senkenleistung von Wäldern als wichtige klimapolitische Herausforderung zu messen. Ob die vom BMEL festgelegten Fördermodule tatsächlich zum Aufbau eines klimaresistenten Waldes beitragen und so eine Wirtschaftlichkeitskontrolle überhaupt erst ermöglichen, ist gleichfalls nicht sichergestellt. Mit der vom BMEL dargestellten Erfolgskontrolle sind allenfalls Angaben darüber möglich, ob das Förderprogramm in Anspruch genommen wird. Dies aber darf bei der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen nicht das alleinige Ziel sein.

Das BMEL sollte zuverlässige Ausgangswerte und belastbare Zielwerte festlegen, anhand derer eine Erfolgskontrolle durchgeführt werden kann. Es sollte geeignete Parameter definieren, um die Senkenleistung von Wäldern messen zu können und zügig eine begleitende Erfolgskontrolle durchführen.

6.4 Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat entgegnet, dass der Flächenanteil „kommunaler und privater Waldfläche, auf der das klimaangepasste Waldmanagement eingeführt wurde und nachweislich umgesetzt wird“, ein entscheidender Parameter sei, um den Beitrag hinsichtlich der übergeordneten Klimaschutzziele zu bemessen. Denn es werde davon ausgegangen, dass diese Waldflächen

weitaus weniger anfällig für den Klimawandel sein werden und somit ihre wichtige Klimaschutzfunktion, ihre Kohlenstoff-Senkenleistung, auch in Zukunft erfüllen können.

Das BMEL hat uns jedoch zugestimmt, dass die im Bericht enthaltenen Indikatoren nur begrenzt geeignete Parameter darstellen und mit Blick auf die erforderliche Evaluierung zu erweitern wären. Das BMEL habe mögliche Ansätze dazu bereits in seinem von der EU-Kommission geprüften und anerkannten Evaluierungskonzept dargelegt. Die Festlegung und Ergänzung von möglichen weiteren Parametern, um die Wirkungsleistung besser zu bemessen, erfolge im Zuge der geplanten Evaluierung und soll durch ergänzende wissenschaftliche Arbeiten unterstützt werden.

6.5 Abschließende Bewertung

Wir erwarten, dass das BMEL seine Zusagen umsetzt und geeignete Parameter festlegt, um die Senkenleistung der Wälder messen zu können. Positiv zu bewerten ist, dass das BMEL eine Evaluierung vorsieht und bereits begonnen hat, Ansätze für mögliche geeignete Parameter zu erarbeiten. Somit hat das BMEL sachgerecht und zeitnah auf unsere Feststellungen reagiert.

Das BMEL will die Empfehlung umsetzen. Daher schließen wir diesen Punkt ab und behalten uns ein Nachfrageverfahren vor.

Ehmann

Klabunn

Beglaubigt: Simone Seltzsam, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.