

## Grundlagenstudie

# Zuwendungsrechtliche Einordnung der In-wertsetzung der Kohlenstoff-Senkenleistung von Wäldern auf dem freiwilligen Zertifikatmarkt

### Hinweise

-

### Entwicklung

Nachfolgende Inhalte wurden von Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte GmbH in enger Kollaboration mit dem Wald-Klimastandard erarbeitet. Fragen und Anregungen können an das Sekretariat des Wald-Klima-standards gerichtet werden: [sekretariat@waldklimastandard.de](mailto:sekretariat@waldklimastandard.de)

### Autoren

Dr. F. Fellenberg (Redeker), Dr. K. Reiter (Redeker)

### Version

Versions-Nr.	Datum	Dokumentname	WKS-Version
<b>1.0.00</b>	15.12.2021	03-0201-REP-1.0.00	0.1 ff.

Änderungen der Versionen können durch das Document-Centre nachvollzogen werden.

### Haftung & Copyright

Dieses Dokument kann Aussagen, Annahmen und Prognosen enthalten, die auf Informationen basieren, wie sie den Autoren zum Zeitpunkt der Erstellung des Dokumentes zur Verfügung stehen. Die Autoren und die EVA Service GmbH übernehmen keine Verpflichtung, diese Aussagen angesichts neuer Informationen oder künftiger Ereignisse zu aktualisieren. Zukunftsgerichtete Aussagen sind naturgemäß mit Risiken und Ungewissheiten verbunden.

Die Autoren und die EVA Service GmbH übernehmen trotz sorgfältiger Ausgestaltung des Dokumentes keine Gewähr für deren Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität. Die in dem Dokument dargestellten Sachverhalte dienen ausschließlich der Illustration und lassen keine Aussagen über zukünftige Entwicklungen zu. Die Autoren und die EVA Service GmbH übernehmen keine Verantwortung für Maßnahmen und Entscheidungen, die auf der Grundlage der bereitgestellten Informationen ergriffen werden.

Eine Vervielfältigung, Verbreitung, Veröffentlichung oder Bearbeitung des Dokumentes, insbesondere in elektronischen oder anderen gedruckten Publikationen, auch auszugsweise, ist ohne vorherige schriftliche Zustimmung der EVA Service GmbH nicht gestattet.

Die EVA Service GmbH ist eine 100%ige Tochtergesellschaft der Ecosystem Value Association (EVA) e.V. - mit dem Vereinszweck der Förderung von Ökosystemleistungen zur Wiederherstellung und Erhalt natürlicher Ressourcen und zum Erhalt und Ausbau der Leistungsfähigkeit und Klimaresilienz von Ökosystemen.

### Bildrechte

N/A

## **Zuwendungsrechtliche Einordnung der Inwertsetzung der Kohlenstoff-Senkenleistung von Wäldern auf dem freiwilligen Zertifikatmarkt**

Stellungnahme im Auftrag der  
Ecosystem Value Association e.V.

Erstattet durch:

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Dr. Frank Fellenberg, LL.M.

Rechtsanwalt Dr. Korbinian Reiter, LL.M.

**Berlin** Leipziger Platz 3 · 10117 Berlin · berlin@redeker.de

**Bonn** Willy-Brandt-Allee 11 · 53113 Bonn · bonn@redeker.de

**Brüssel** 172, Av. de Cortenberg · 1000 Brüssel · bruessel@redeker.de

**Leipzig** Stentzlers Hof · Petersstraße 39-41 · 04107 Leipzig · leipzig@redeker.de

**London** 4 More London Riverside · London, SE1 2AU · london@redeker.de

**München** Maffeistraße 4 · 80333 München · muenchen@redeker.de

[www.redeker.de](http://www.redeker.de)

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>A. Zusammenfassung .....</b>	<b>3</b>
<b>B. Ausgangslage und Fragestellung .....</b>	<b>5</b>
<b>C. Rechtliche Würdigung .....</b>	<b>6</b>
I. Rechtsrahmen .....	6
1. Unionsrecht .....	6
a) Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) .....	6
aa) Direktzahlungen aus dem EGFL (1. Säule) .....	7
bb) Förderprogramme im Rahmen des ELER (2. Säule) .....	7
b) Beihilfenrecht (Art. 107 ff. AEUV) .....	8
aa) Agrar-GVO und Agrarraahmen .....	9
bb) Allgemeine De-minimis-VO und DAWI-De-minimis-VO .....	10
cc) Bestehende Genehmigungen durch die Kommission .....	10
2. Deutsches Recht .....	11
a) Allgemeine haushaltsrechtliche Grundsätze (§§ 23, 44 BHO bzw. LHO) .....	11
b) Spezifische Forstförderinstrumente des Bundes und der Länder .....	13
aa) Waldklimafonds .....	13
bb) Nachhaltigkeitsprämie Wald .....	14
cc) GAK .....	14
dd) Förderrichtlinien der Länder .....	15
II. Schlussfolgerungen für die Möglichkeit der Kombination von staatlicher Förderung und Erträgen aus der Vermarktung der Senkenleistung des Waldes .....	18
III. Zertifizierungskriterium der „Zusätzlichkeit“ der Senkenleistung als Kehrseite der zuwendungsrechtlichen Einordnung .....	20
IV. Übertragbarkeit der Ergebnisse auf kommunale Wälder .....	21
V. Übertragbarkeit der Ergebnisse auf weitere Ökosystemleistungen .....	22
VI. Potentielle regulatorische Handlungsfelder .....	22

## A. Zusammenfassung

Der Rechtsrahmen für die staatliche Förderung des Forstsektors ergibt sich aus einem Zusammenspiel unterschiedlicher Vorschriften auf unionsrechtlicher, nationaler und Landesebene. Mit Blick auf das Unionsrecht sind vor allem die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), insbesondere die Förderprogramme im Rahmen des ELER (2. Säule), sowie das Beihilferecht von Bedeutung. Auf nationaler Ebene sind zum einen die in den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder niedergelegten haushaltsrechtlichen Grundsätze und zum anderen die spezifischen Förderrichtlinien von Belang, die die jeweiligen Förderinstrumente konkretisieren.

Für die Frage nach der Möglichkeit, staatliche Zuwendungen mit Erträgen aus der Vermarktung der Senkenleistung zu kombinieren, ist insbesondere der in §§ 23, 44 BHO/LHO niedergelegte Subsidiaritätsgrundsatz von Bedeutung. Nach diesem dürfen staatliche Zuwendungen nur nachrangig gegenüber von dritter Seite zufließenden Mitteln gewährt werden. Die Tragweite dieses Grundsatzes ist allerdings eingeschränkt. Zum einen gilt er nur insoweit, als zwischen den Einnahmen und der staatlichen Förderung ein unmittelbarer sachlicher und zeitlicher Zusammenhang besteht. Zum anderen verbleiben den Behörden bei der Ausgestaltung der Förderrichtlinien und der Finanzierungspläne einzelner Projekte erhebliche Ermessensspielräume.

Die Frage, ob und wieweit eine Kombination staatlicher Förderungen mit Erträgen aus der Vermarktung der Senkenleistung tatsächlich möglich ist, lässt sich letztlich nicht generell, sondern nur mit Blick auf den konkreten Einzelfall und anhand der jeweils einschlägigen Förderrichtlinien sowie des für die Förderung aufgestellten Finanzierungsplans beurteilen. Eine exemplarische Untersuchung einzelner Förderrichtlinien zeigt, dass sich die einzelnen Regelwerke im Detail unterscheiden, weist aber in der Gesamttendenz auf einen eher restriktiven Ansatz gegenüber Mischfinanzierungen hin.

Aus Sicht der Zertifizierung und der Vermarktung der Senkenleistung stellt sich unter dem Blickwinkel der Additionalität ebenfalls die Frage, wie mit Mischfinanzierungen umzugehen ist. Insofern sollte zumindest eine transparente Kommunikation erfolgen, die verdeutlicht, worin die in den Zertifikaten verkörperte, zusätzliche Leistung gegenüber der staatlichen Förderung besteht.

Regulatorische Handlungsfelder sind aus zuwendungsrechtlicher Sicht zum einen ein Hinwirken auf eine Erleichterung von Mischfinanzierungen in der behördlichen Förderpraxis

und zum anderen die Schaffung von Mechanismen im Rahmen des Standards, die die Additonalität der in den Zertifikaten verkörperten Leistung gegenüber staatlicher Förderung gewährleisten.

## B. Ausgangslage und Fragestellung

Der Wald erbringt als Kohlenstoffsенке (C-Senke) eine wichtige Ökosystemleistung und einen bedeutenden Beitrag zum Klimaschutz. Diese Funktion des Waldes hängt ihrerseits ab von Leistungen der Waldbesitzer wie der Aufforstung, dem Erhalt oder der besonderen Bewirtschaftung der Wälder. Die Waldbesitzer benötigen finanzielle Anreize, damit sie diese Leistungen erbringen.<sup>1</sup> Solche Anreize lassen sich neben staatlicher Förderung insbesondere durch den Absatz von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten auf dem privaten Markt schaffen. Insbesondere Unternehmen fragen die CO<sub>2</sub>-Zertifikate im Rahmen „grüner“ Strategien nach. Sie wollen damit unvermeidbare Restemissionen des eigenen CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks kompensieren oder sonst einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten und sich durch Werbung gegenüber ihren Kunden entsprechend präsentieren.

Der Wald-Klimastandard ist bestrebt, in Deutschland einen Standard für forstliche CO<sub>2</sub>-Zertifikate aufzubauen. In einem ersten Schritt soll es dabei um Zertifikate für Wiederbewaldungsprojekte in Deutschland zum Absatz auf dem freiwilligen Markt für CO<sub>2</sub>-Zertifikate gehen.

Die Erfahrungen mit dem Verkauf von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten auf dem freiwilligen Markt zeigen, dass die Erlöse aus dem Zertifikatsverkauf häufig nicht ausreichen, um die Gesamtkosten der entsprechenden Projekte zu decken.<sup>2</sup> Insofern stellt sich die Frage der Zulässigkeit von Mischfinanzierungen, bei denen die Projekte auch durch die öffentliche Hand gefördert werden.

Vor diesem Hintergrund hat uns der Wald-Klimastandard gebeten, die Inwertsetzung der C-Senkenleistung des Waldes auf dem freiwilligen Zertifikatmarkt zuwendungsrechtlich einzuordnen. Geklärt werden soll insbesondere, inwieweit Erträge aus der Vermarktung der Senkenleistung auf dem freiwilligen Markt mit staatlichen Förderungen kombiniert werden können.

---

<sup>1</sup> Kommission, Neue EU-Waldstrategie für 2030, v. 16.7.2021, COM(2021) 572 final, S. 19.

<sup>2</sup> Kommission, Technical Guidance Handbook. Setting up and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU, 2021, S. 89: “markets alone are unlikely to generate sufficient returns to fully reward farmers and cover the cost of project development”.

## **C. Rechtliche Würdigung**

Um die Inwertsetzung der Kohlenstoff-Senkenleistung von Wäldern auf dem freiwilligen Zertifikatmarkt zuwendungsrechtliche einzuordnen, wird nachfolgend zunächst der Rechtsrahmen skizziert (I.). Hieraus werden Schlussfolgerungen für die Möglichkeit der Kombination von staatlicher Förderung und Erträgen aus der Vermarktung der Senkenleistung des Waldes abgeleitet (II.). Sodann wird das Zertifizierungskriterium der „Zusätzlichkeit“ der Senkenleistung als Kehrseite der zuwendungsrechtlichen Einordnung in den Blick genommen (III.), bevor abschließend auf die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf kommunale Wälder (IV.) und weitere Ökosystemleistungen (V.) sowie potentielle regulatorische Handlungsfelder (VI.) eingegangen wird.

### **I. Rechtsrahmen**

Der rechtliche Rahmen für staatliche Förderung des Forstsektors wird durch das Unionsrecht (1) und das nationale Recht (2) gezogen.

#### **1. Unionsrecht**

Unionsrechtlich sind vor allem die Vorgaben der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) (a) sowie das Beihilferecht (b) von Bedeutung.

##### **a) Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)**

Die GAP beruht auf zwei Säulen:<sup>3</sup>

- Direktzahlungen an Landwirte aus dem Europäischen Garantiefonds für Landwirtschaft (EGFL) (aa); und
- durch die Mitgliedstaaten kofinanzierte Förderprogramme im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (bb).

---

<sup>3</sup> Siehe zu Einzelheiten Dombert/Witt, Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht, 2. Aufl. 2016, Teil H. Europarecht, § 27 Europäisches Marktordnungs- und Beihilfenrecht, Rn. 61 ff.

## aa) Direktzahlungen aus dem EGFL (1. Säule)

Rechtsgrundlage für die Direktzahlungen aus dem EGFL ist die VO 1307/2013. Gewährt werden von der Produktion entkoppelte, flächenbezogene Zahlungen an die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe. Für den hier zu betrachtenden Kontext der Inwertsetzung der Senkenleistung aus Wäldern dürften diese Direktzahlungen allenfalls eine untergeordnete Rolle spielen. Bezugsberechtigt sind nur die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe.<sup>4</sup> Wald ist jedoch keine landwirtschaftliche Fläche; forstwirtschaftliche Maßnahmen wie die Aufforstung, der Erhalt und die Bewirtschaftung von Wald zählen nicht zur Landwirtschaft.<sup>5</sup> Projekte zur Erhöhung der Senkenleistung des Waldes sind deswegen als solche im Rahmen der 1. Säule der GAP nicht förderbar.

Allerdings besteht ein Anspruch auf die Direktzahlungen auch für frühere landwirtschaftliche Flächen eines Betriebs, auf denen aufgeforstet wird.<sup>6</sup> Landwirtschaftliche Betriebe mit einer Ackerfläche von über 15 ha sind, um die Prämien zu erhalten, sogar verpflichtet, 5 % der zur Förderung angemeldeten Fläche im Umweltinteresse zu nutzen (sog. „ökologische Vorrangfläche“). Hierfür wird zusätzlich eine sog. „Greening“-Prämie gezahlt. Aufforstungen auf früheren landwirtschaftlichen Flächen stellen eine solche Nutzung im Umweltinteresse dar.<sup>7</sup>

Die GAP wird derzeit für den Zeitraum ab 2023 reformiert. Grundsätzlich sollen dabei „grüne“ und klimaschutzbezogene Komponenten gestärkt werden.<sup>8</sup> Welche Auswirkungen sich konkret für die Möglichkeit ergeben werden, forstbezogene Maßnahmen wie Aufforstungen im Rahmen der 1. Säule zu berücksichtigen, bleibt vorerst abzuwarten.

## bb) Förderprogramme im Rahmen des ELER (2. Säule)

Die Förderprogramme im Rahmen des ELER sind in der VO 1305/2013 geregelt. Sie sind nicht auf landwirtschaftliche Betriebe beschränkt, sondern zielen allgemeiner auf die Entwicklung des ländlichen Raums, insbesondere durch umweltschonende und

---

<sup>4</sup> Artt. 1 und 4 VO 1307/2013.

<sup>5</sup> Siehe Art. 38 Abs. 3 i.V.m. Anhang I AEUV sowie Art. 4 Abs. 1 Buchst. c und d VO 1307/2013; Dombert/Witt, Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht, 2. Aufl. 2016, Teil H. Europarecht, § 27 Europäisches Marktordnungs- und Beihilfenrecht, Rn. 152.

<sup>6</sup> Art. 32 Abs. 2 Buchst. b Ziff. ii VO 1307/2013.

<sup>7</sup> Art. 46 Abs. 1 und Abs. 2 Buchst. h VO 1307/2013.

<sup>8</sup> Siehe Kommission, Pressemitteilung v. 25.06.2021, Politische Einigung über die neue Gemeinsame Agrarpolitik: gerechter, umweltfreundlicher, flexibler, IP/21/2711.



nachhaltige Bewirtschaftung. Die Programme werden durch die Mitgliedstaaten kofinanziert und umgesetzt. Dabei bestehen erhebliche Spielräume.

Mit Blick auf Projekte zur Erhöhung der Senkenleistung des Waldes sind insbesondere die folgenden förderungsfähigen Maßnahmen der VO 1305/2013 relevant:

- Aufforstung und Anlage von Wäldern (Art. 21 Abs. 1 Buchst. a i.V.m. Art. 22);<sup>9</sup>
- Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Kalamitäten (Art. 21 Abs. 1 Buchst. c i.V.m. Art. 24);
- Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme (Art. 21 Abs. 1 Buchst. d i.V.m. Art. 25); die Maßnahme erfasst die „Steigerung des Potenzials der Ökosysteme zur Eindämmung des Klimawandels“;
- Waldumwelt- und -klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder (Art. 34); die Maßnahme erfasst freiwillig eingegangene Verpflichtungen, Vorhaben durchzuführen, die in einer oder mehreren Waldumwelt- und Klimaverpflichtungen bestehen.

Die VO 1303/2013 enthält detaillierte Vorschriften dazu, wann und wie Einnahmen im Zusammenhang mit Förderungen aus dem ELER auf die Förderung anzurechnen sind.<sup>10</sup> Im Grundsatz sind Nettoeinnahmen bereits bei der Beantragung und Bewilligung der Maßnahme zu berücksichtigen und die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben um die geschätzten Nettoeinnahmen zu kürzen. Es bestehen allerdings bedeutende Ausnahmen.<sup>11</sup>

In Deutschland werden die ELER-Maßnahmen auf Bundesebene durch die „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) sowie die Förderrichtlinien der Länder konkretisiert (s.u., C.I.2.b)bb) und C.I.2.b)dd)).

## **b) Beihilfenrecht (Art. 107 ff. AEUV)**

Art. 107 AEUV enthält ein Verbot staatlicher Beihilfen mit dem Vorbehalt einer Freistellung durch die Kommission. Das Verbot gilt nur für Beihilfen der Mitgliedstaaten,

---

<sup>9</sup> Mindestumweltauflagen für die Maßnahme sind in Art. 6 VO 807/2014 vorgesehen.

<sup>10</sup> Art. 61, Art. 65 Abs. 3 VO 1303/2013; siehe auch Art. 15 ff. VO 480/2014.

<sup>11</sup> Siehe näher Investitionsbank des Landes Brandenburg, EFRE-Merkblatt „Einnahmen schaffende Projekte“, v. 15.06.2018.

nicht für solche der Union. Im hier zu betrachtenden Kontext ist es insoweit von Bedeutung, als forstwirtschaftliche Maßnahmen durch deutsche Stellen im Rahmen des ELER kofinanziert oder zusätzlich eigenständig gefördert werden.

Das in Art. 107 AEUV niedergelegte Verbot wird durch abgeleitete Rechtsakte und Leitlinien der Kommission konkretisiert. Hier sind vor allem die Gruppenfreistellungsverordnung für die Landwirtschaft (Agrar-GVO) und die Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor (Agrarrahmen) (aa) sowie die allgemeine De-minimis-VO und die De-minimis-VO für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI-De-minimis-VO) (bb) von Bedeutung. Zentrale forstwirtschaftliche Fördermaßnahmen wurden zudem von der Kommission genehmigt (cc).

#### **aa) Agrar-GVO und Agrarrahmen**

Freistellungstatbestände für den Forstsektor sind in der Agrar-GVO<sup>12</sup> in Art. 32 ff. enthalten.<sup>13</sup> Die Freistellung steht dabei in enger Verbindung mit einer Förderung durch den ELER und setzt eine Gewährung in dessen Rahmen voraus.<sup>14</sup> Für die einzelnen oben genannten, mit Blick auf Projekte zur Erhöhung der Senkenleistung des Waldes in Betracht kommenden Fördermaßnahmen des ELER enthält die Agrar-GVO jeweils entsprechende Freistellungstatbestände.<sup>15</sup> Die Regelungen enthalten insbesondere nähere Vorgaben zu den beihilfefähigen Kosten.

Der Agrarrahmen<sup>16</sup> enthält zusätzliche Leitlinien, unter welchen Voraussetzungen die Kommission Freistellungen für Forstbeihilfen erteilt. Diese Leitlinien sind vor allem für Beihilfen relevant, die nicht schon nach der Agrar-GVO (oder einer anderen Freistellungsverordnung) freigestellt sind. Das betrifft insbesondere rein nationale, vom ELER unabhängige Maßnahmen. Die im Agrarrahmen vorgesehenen freigestellten

---

<sup>12</sup> Verordnung 702/2014.

<sup>13</sup> Siehe dazu im Einzelnen Wagner, in: Münchener Kommentar Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht, 2. Auflage 2018, Bd. V: Beihilfenrecht, Teil 8: Beurteilung staatlicher Beurteilung staatlicher Beihilfen in bestimmten Sektoren, Rn. 1208 ff.

<sup>14</sup> Siehe Erwgg. 5 VO 702/2014 sowie Art. 1 Abs. 3 und jeweils Abs. 2 und 3 der Art. 32 ff.

<sup>15</sup> Art. 32: Aufforstung und Anlage von Wäldern; Art. 34: Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Kalamitäten; Art. 35: Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme; Art. 37: Waldumwelt- und -klimadienleistungen und Erhaltung der Wälder.

<sup>16</sup> ABl. EU 2014 C 204/1; die Geltung des Agrarrahmens wurde von der Kommission durch eine Bekanntmachung v. 8.12.2020 (2020/C 424/05) bis Ende 2022 verlängert.

Maßnahmen und die Voraussetzungen der Freistellung entsprechen im Wesentlichen dem Inhalt der Agrar-GVO.<sup>17</sup>

#### **bb) Allgemeine De-minimis-VO und DAWI-De-minimis-VO**

Die allgemeine De-minimis-VO<sup>18</sup> gibt eine Bagatellgrenze vor, unterhalb derer Beihilfen nicht als vom Verbot des Art. 107 AEUV erfasst gelten. Um unter die Ausnahme zu fallen, darf der Gesamtbetrag der einem einzigen Unternehmen von einem Mitgliedstaat gewährten De-minimis-Beihilfen in einem Zeitraum von drei Steuerjahren 200.000 EUR nicht übersteigen.<sup>19</sup>

Für Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erbringen, gilt nach der DAWI-De-minimis-VO eine höhere Bagatellgrenze von 500.000 EUR in drei Steuerjahren.<sup>20</sup> Ob und wieweit Projekte zur Erhöhung der Senkenleistung des Waldes als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse eingestuft werden können, ist bislang allerdings offen. Voraussetzung hierfür wäre jedenfalls ein staatlicher Betrauungsakt,<sup>21</sup> an dem es derzeit regelmäßig fehlen dürfte.

#### **cc) Bestehende Genehmigungen durch die Kommission**

Zentrale forstwirtschaftliche Fördermaßnahmen deutscher Stellen wurden zudem von der Kommission beihilferechtlich genehmigt. Das gilt etwa für die Förderungen im Rahmen der GAK<sup>22</sup> und des Waldklimafonds.<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> Siehe Agrarrahenen Rn. 504 ff.: Aufforstung und Anlage von Wäldern; Rn. 519 ff.: Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Kalamitäten; Rn. 529 ff.: Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme; Rn. 551 ff.: Waldumwelt- und -klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder.

<sup>18</sup> VO 1407/2013.

<sup>19</sup> Siehe Art. 3 Abs. 1 und 2 VO 1407/2013.

<sup>20</sup> Siehe Art. 2 Abs. 1 und 2 VO 360/2012.

<sup>21</sup> Sie die DAWI-Mitteilung der Kommission, ABl. EU 2012 C 8/4, Rn. 51 ff.

<sup>22</sup> Entscheidungen der Kommission SA.39954 (2014/N), SA.47138 (2016/N) und SA.59238 (2020/N).

<sup>23</sup> Entscheidungen der Kommission SA.45294 (2016/N) und SA.59238 (2020/N).

# Unionsrechtlicher Förderungsrahmen



GAP 1.Säule: Direktzahlungen für Aufforstung auf landwirtschaftlicher Fläche	GAP 2. Säule: ELER Programme u.a. für Aufforstung u. Wiederherstellung nach Kalamitäten sowie Steigerung des Potentials der Ökosysteme	Beihilfenrecht: Agrar- GVO, Agrarraahmen, De-minimis, Genehmigungen
--	---	--

## 2. Deutsches Recht

Im nationalen Recht wird der Rahmen für die Förderung des Forstsektors zum einen durch die allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundsätze (a) und zum anderen durch die spezifischen Forstförderinstrumente des Bundes und der Länder (b) bestimmt.

### a) Allgemeine haushaltsrechtliche Grundsätze (§§ 23, 44 BHO bzw. LHO)

Fördermaßnahmen unterliegen allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundsätzen. Diese sind in der Bundeshaushaltsordnung und den Landeshaushaltsordnungen normiert und in hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder weiter konkretisiert. Für die Frage nach der Möglichkeit, Erträge aus einer Vermarktung der Senkenleistung mit staatlichen Förderungen zu kombinieren, ist insofern der in § 44 i.V.m. § 23 BHO<sup>24</sup> bzw. den entsprechenden Vorschriften der Landeshaushaltsordnung niedergelegte Subsidiaritätsgrundsatz<sup>25</sup> von Bedeutung. Nach diesem kommt eine staatliche Förderung grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn der Förderungszweck ohne die Förderung nicht erreicht wird. Ein Zuwendungsempfänger muss deswegen in erster Linie selbst finanzieren. Erst wenn feststeht, dass nicht genügend Eigenmittel oder von

---

<sup>24</sup> Gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 BHO dürfen Zuwendungen nur unter den Voraussetzungen des § 23 gewährt werden. Nach § 23 BHO dürfen Zuwendungen nur veranschlagt werden, wenn an der Erfüllung des Förderungszwecks ein erhebliches Interesse besteht, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Die Landeshaushaltsordnungen enthalten in §§ 23, 44 jeweils entsprechende Vorschriften.

<sup>25</sup> Hierzu z.B. VG Köln, Urteil vom 03.09.2015, 16 K 2428/14, juris, Rn. 22 m.w.N.; VG Koblenz, Urteil vom 20.03.2015, 5 K 9/14.KO, juris, Rn. 23.

dritter Seite zufließende Mittel zur Verfügung stehen, dürfen Zuwendungen gewährt werden.<sup>26</sup>

Dieser Grundsatz wird in Verwaltungsvorschriften (VV) zur BHO und den LHOen weiter konkretisiert. Aus diesen ergibt sich insbesondere, dass:

- ein Förderantrag grundsätzlich einen Finanzierungsplan mit Angaben zur beabsichtigten Finanzierung des betreffenden Projekts enthalten muss;<sup>27</sup>
- Bewilligungsbescheide regelmäßig mit der Nebenbestimmung erlassen werden, dass alle mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen sind und eine nachträgliche Erhöhung der Deckungsmittel zu Reduzierung der Förderung führt.<sup>28</sup> Es kann mithin dazu kommen, dass staatliche Förderungen zunächst ausgezahlt werden, sodann aber wegen unerwartet hoher Einnahmen aus dem Projekt – ggf. anteilig – zurückgezahlt werden müssen.

Der Subsidiaritätsgrundsatz gilt seinerseits allerdings nicht unbegrenzt. Die Obliegenheit, Einnahmen als Deckungsmittel einzusetzen, besteht nur insoweit, als ein unmittelbarer sachlicher und zeitlicher Zusammenhang mit der geförderten Maßnahme besteht. Einnahmen, die erst nach dem Bewilligungszeitraum der staatlichen Förderung entstehen oder einen anderen Zweck verfolgen, haben mithin auf die staatliche Förderung keine Auswirkung.<sup>29</sup>

Außerdem verbleiben den Behörden bei der Ausgestaltung von Förderrichtlinien bedeutende Ermessensspielräume, nicht zuletzt mit Blick auf die zu verwendenden Eigenmittel.<sup>30</sup> Abweichungen vom Subsidiaritätsgrundsatz werden insbesondere für zulässig gehalten, um die Anreizwirkung von Fördermitteln zu erhöhen.<sup>31</sup> Insofern können sog. Festbetragsfinanzierungen vorgesehen werden, bei denen Einnahmen nur in-

---

<sup>26</sup> Von Lewinski/Burdat, BHO-Kommentar, 1. Aufl. 2013, § 23 Rn. 20 m.w.N. und § 44 Rn. 6; Dittrich, BHO-Kommentar, 53. EL 2017, § 23 Rn. 6.1. und § 44 Rn. 14 ff.

<sup>27</sup> Z.B. VV-BHO zu § 44, Ziff. 3.2.1; VV-LHO BW zu § 44, Ziff. 3.2.1.1; zu den Finanzierungsplänen siehe im Einzelnen Dittrich, BHO-Kommentar, 53. EL 2017, § 44 Rn. 9.7 ff.

<sup>28</sup> Z.B. Ziff. 1.2 und 2.1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (AN Best-P); Ziff. 2 der ANBest-EU (Brandenburg); Ziff. 2 der ANBest-ELER (Niedersachsen).

<sup>29</sup> Dittrich, BHO-Kommentar, 53. EL 2017, § 44 Rn. 14.3. Nach dem VG Dresden, Urteil vom 18.02.2014, 2 K 1886/10, juris, Rn. 23 ist der Begriff der Deckungsmittel allerdings weit auszulegen.

<sup>30</sup> Dittrich, BHO-Kommentar, 53. EL 2017, § 44 Rn. 6.26.

<sup>31</sup> Dittrich, BHO-Kommentar, 53. EL 2017, § 23 Rn. 6.3.

soweit auf die Förderung anzurechnen sind, als sie im Finanzierungsplan als Deckungsmittel veranschlagt sind.<sup>32</sup> Im Finanzierungsplan kann auch sonst aus förderpolitischen Gründen festgelegt werden, dass keine volle Anrechnung von Einnahmen zu erfolgen hat.<sup>33</sup>

Das Zusammenspiel privater und öffentlicher Mittel wird zuwendungsrechtlich namentlich mit Blick auf das Sponsoring thematisiert.<sup>34</sup> Auch insofern gelten indes die soeben beschriebenen Grundsätze: Einnahmen aus dem Sponsoring sind in die Finanzierungspläne einzustellen und führen grundsätzlich zu einer Reduzierung staatlicher Förderung. Ausnahmen sind aber möglich. Eine Anrechnung erfolgt insbesondere dann nicht, wenn mit dem Sponsoring ein eigenständiger Zweck verfolgt wird.<sup>35</sup>

## **b) Spezifische Forstförderinstrumente des Bundes und der Länder**

Auf Bundes- und Landesebene besteht eine Reihe unterschiedlicher Instrumente, die spezifisch auf die Förderung des Forstsektors zielen.<sup>36</sup> Nachstehend soll zunächst näher auf drei Förderinstrumente des Bundes – den Waldklimafonds (aa), die Nachhaltigkeitsprämie Wald (bb) und die GAK (cc) – eingegangen werden. Sodann werden exemplarisch einzelne Förderrichtlinien der Länder in den Blick genommen (dd).

### **aa) Waldklimafonds**

Der Waldklimafonds stellt ein eigenständiges Förderprogramm des Bundes dar, das auf den Erhalt und Ausbau des CO<sub>2</sub>-Minderungspotenzials von Wald und Holz sowie die Anpassung der Wälder an den Klimawandel zielt.<sup>37</sup> Im Schwerpunkt 2 „Sicherung der Kohlenstoffspeicherung und Erhöhung der CO<sub>2</sub>-Bindung von Wäldern“ wird die

---

<sup>32</sup> Dittrich, BHO-Kommentar, 53. EL 2017, § 44 Rn. 15.3.

<sup>33</sup> Dittrich, BHO-Kommentar, 53. EL 2017, § 44 Rn. 15.5.

<sup>34</sup> Unter Sponsoring wird die Förderung von Projekten durch Private verstanden, mit der in der Regel unternehmensbezogene Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit verfolgt werden. Das Sponsoring weist insofern eine gewisse Nähe zu der hier zu betrachtenden Vermarktung der CO<sub>2</sub>-Zertifikate auf; siehe Rodi/Yilmaz, Das Steuerrecht als Ausgangspunkt eines Gesetzes über freiwillige CO<sub>2</sub>-Kompensationen, ZUR 2020, 336 (339).

<sup>35</sup> Zur zuwendungsrechtlichen Einordnung des Sponsoring siehe im Einzelnen Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 15. EL 2018, § 44 Rn. 15; Dittrich, BHO-Kommentar, 53. EL 2017, § 44 Rn. 15 ff.

<sup>36</sup> Für einen Überblick siehe Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe (FNR), Förderung und Entlastung privater Waldeigentümer im Bereich Wald und Forstwirtschaft, 2. Aufl. 2020, abrufbar unter: <https://mediathek.fnr.de/leitfaden-foerderung-privatwaldbesitzer.html>.

<sup>37</sup> Die zugrundeliegende Förderrichtlinie ist abrufbar unter <https://www.waldklimafonds.de/service/allgemeine-informationen>. Die Laufzeit des Programms wurde mit Bekanntmachung vom 11.03.2021 bis zum 31.12.2022 verlängert.

Neuanlage von Mischwäldern (Erstaufforstung) mit dem Ziel einer optimierten CO<sub>2</sub>-Bindung (Kriterium: Zuwachs/Hektar) gefördert.

Gezahlt wird insbesondere eine Aufforstungsprämie von 5.000 Euro/Hektar (500 Euro/pro Hektar und Jahr für einen Zeitraum von zehn Jahren). Die Aufforstungsprämie wird als De-minimis-Beihilfe (s.o., C.I.1.b)bb)) in der Form einer Festbetragsfinanzierung gewährt.<sup>38</sup> Nach den Antragsunterlagen<sup>39</sup> ist ein Finanzierungsplan mit Berücksichtigung voraussichtlicher Einnahmen erforderlich. Allerdings werden nur „modellhaft“ einzelne Projekte gefördert. Insofern kommt dieser Prämie im Zusammenhang mit der Vermarktung von Waldklimazertifikaten keine wesentliche Bedeutung zu.

#### **bb) Nachhaltigkeitsprämie Wald**

Die sog. „Nachhaltigkeitsprämie Wald“ war eine einmalige, pauschale und flächenbezogene Förderung i.H.v. 100 EUR/ha, die den Besitzern von Wald aus dem im Juni 2020 vor dem Hintergrund der Covid-19 Pandemie erlassenen Konjunkturpaket gezahlt wurde.<sup>40</sup> Die Prämie wurde als De-minimis-Beihilfe und Teilausgleich für Bestands- und Einnahmeverluste gezahlt, die durch massive Waldschäden und den mit der Überlastung der Holzmärkte verursachten Preisverfall für Holz verursacht worden waren. Voraussetzung war eine Zertifizierung des Waldes nach PEFC, FSC oder vergleichbaren Zertifikaten sowie die Selbstverpflichtung, die Zertifizierung über zehn Jahre zu halten.<sup>41</sup> Die Antragsfrist für die Prämie ist inzwischen abgelaufen und das Förderprogramm läuft Ende 2021 aus.

#### **cc) GAK**

Bei der GAK handelt es sich um das zentrale nationale Förderinstrument zur Unterstützung der Forstwirtschaft. Sie setzt im Wesentlichen die im ELER vorgesehenen Maßnahmen um. Die Grundlagen der GAK sind im GAKG geregelt. Nähere Einzelheiten werden im Rahmenplan festgelegt.<sup>42</sup> Der aktuelle Rahmenplan 2021 bis 2024<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> Förderrichtlinie Waldklimafonds, Ziff. 2.2.c, 3.A.3.1. und 3.A.3.2

<sup>39</sup> <https://www.waldklimafonds.de/service/allgemeine-informationen>.

<sup>40</sup> Die zugrunde liegende Förderrichtlinie zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder ist abrufbar unter: <https://www.bundeswaldpraemie.de/hintergrund>.

<sup>41</sup> Ziff. 4.1.2 und 4.1.3 der Förderrichtlinie zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder.

<sup>42</sup> Siehe §§ 4 ff. GAKG.

<sup>43</sup> Abrufbar unter: <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/gemeinschaftsaufgabe-agrarstruktur-kuestenschutz/gak.html>.

sieht im Förderbereich 5 Maßnahmen für den Forstsektor vor. Für Projekte zur Erhöhung der Senkenleistung des Waldes sind insbesondere die folgenden Maßnahmen relevant:

- Naturnahe Waldbewirtschaftung: Gefördert werden u.a. Vorarbeiten wie Standortgutachten und fachliche Stellungnahmen mit einem Zuschuss i.H.v. bis zu 80 % der Ausgaben; Waldumbau hin zu stabilen Laub- und Mischbeständen mit einem Zuschuss i.H.v. 70 % bzw. 85 % der Ausgaben, abhängig vom Laubbaumanteil.
- Erstaufforstung: Gefördert wird die Neuanlage von Wald auf bisher nicht forstwirtschaftlich genutzten Flächen mit einem Zuschuss i.H.v. bis zu 100 % der Ausgaben.
- Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald: Gefördert wird u.a. die Wiederaufforstung, einschließlich Vorbereitung, mit einem Zuschuss i.H.v. grundsätzlich bis zu 80 % bzw. 90 % für Kleinprivatwaldbesitzer (unter 20 ha Wald-besitz); bei Verwendung ausschließlich standortheimischer Baumarten beträgt die Höhe der Förderung ebenfalls bis zu 90 %.

Für die Durchführung des GAK-Rahmenplans sind die Länder zuständig. Diese können die genannten Zuwendungen jeweils auch als Festbetrag auf Grundlage kalkulierter Pauschalen festsetzen.

#### **dd) Förderrichtlinien der Länder**

Die einzelnen die GAK umsetzenden Forstförderrichtlinien der Länder sehen regelmäßig eine Förderung insbesondere für Erst- und Wiederaufforstungen vor. (Nur) in Thüringen besteht eine eigenständige Förderung, die spezifisch auf den Beitrag des Waldes zur Kohlenstoffbindung zielt. Mit Blick auf die Anrechnung von Leistungen Dritter unterscheiden sich die Förderrichtlinien im Detail, so dass eine einheitliche Beurteilung letztlich nicht möglich ist. Tendenziell werden Leistungen Dritter eher auf die Förderung angerechnet.

Die folgende Tabelle gibt einen exemplarischen Überblick über die Förderrichtlinien einzelner Länder:

Land	Gegenstand und Art der Förderung	Anrechnung von Leistungen Dritter
------	----------------------------------	-----------------------------------



BY <sup>44</sup>	Insb. Erstaufforstung und Wiederaufforstung als Festbetragsfinanzierung durch Pauschalen	Förderung ist ausgeschlossen, wenn Antragsteller für die Durchführung der Maßnahme weitere Beihilfen oder zweckgebundene Spenden erhalten, die mehr als 20 % der Fördersumme betragen. Der Begriff der zweckgebundenen Spende erfasst alle Geldleistungen, die zweckgebunden gewährt werden und die den Eigenanteil des Antragstellers an den Kosten der Maßnahme mindern (s. Ziff. 2.8. und 3.9. des Antrags).
Bbg <sup>45</sup>	Insb. Waldumbau als Festbetragsfinanzierung durch Pauschalen  Erstaufforstungsprämie	Die förderfähigen Ausgaben vermindern sich um zweckgebundene finanzielle Mittel Dritter.
Rh-Pf <sup>46</sup>	Insb. Waldumbau, Neuanlage von Wald als Festbetragsfinanzierung durch Pauschalen	Bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Aufwendungen ist von den Ausgaben auszugehen, die nach Abzug von Leistungen Dritter (z. B. Versicherungsleistungen, Zuschüsse der Arbeitsverwaltung, Sponsoring) noch verbleiben.
Thü <sup>47</sup>	Insb. Wiederaufforstung (Festbetragsfinanzierung), Erstaufforstung (Anteilsfinanzierung)	Förderfähig sind bei Anteilsfinanzierungen die nachgewiesenen zuwendungsfähigen Ausgaben abzüglich Leistungen Dritter. Die

---

<sup>44</sup> Richtlinie für Zuwendungen zu waldbaulichen Maßnahmen im Rahmen eines forstlichen Förderprogramms (WALDFÖPR 2020), abrufbar unter: [https://www.stmelf.bayern.de/wald/waldbesitzer\\_portal/048719/index.php](https://www.stmelf.bayern.de/wald/waldbesitzer_portal/048719/index.php).

<sup>45</sup> Richtlinie des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg zur Gewährung von Zuwendungen für die Förderung forstwirtschaftlicher Vorhaben (EU-MLUL-Forst-RL); abrufbar unter: <https://forst.brandenburg.de/lfb/de/ueber-uns/bewilligungsbehoerde-forst/foerderung-forstwirtschaftlicher-vorhaben/#>.

<sup>46</sup> Zuwendungen zur Förderung der Waldwirtschaft (Fördergrundsätze Wald), abrufbar unter: <https://www.wald-rlp.de/de/nutzen/foerderung-der-forstwirtschaft/>.

<sup>47</sup> Thüringer Richtlinie zur Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen, Thüringer Landesprogramm zur Bewältigung der Folgen von Extremwetterereignissen im Wald, Thüringer Richtlinie zur Sicherung der Klimaschutzleistung der Wälder durch eine nachhaltige und naturnahe Waldbewirtschaftung, alle abrufbar

	Eigenständiger Zuschuss von bis zu 125 EUR/ha, abhängig von stofflich genutztem Anteil des zugewachsenen Holzes, als Festbetragsfinanzierung für langfristigen Beitrag zur C-Bindung	Antragsformulare enthalten eine Zusicherung des Antragstellers, dass für das Vorhaben keine weiteren Leistungen Dritter empfangen werden.
M-V <sup>48</sup>	Insb. Wiederaufforstung (Anteilfinanzierung), Erstaufforstung (Vollfinanzierung der notwendigen Ausgaben)	Antrag setzt verbindlichen Finanzierungsplan voraus
Nds <sup>49</sup>	Insb. Wiederaufforstung und Erstaufforstung als Anteilfinanzierung, abhängig vom Laubholzanteil, bis hin zu Vollfinanzierung für reine Laubbaumkulturen	Es sind nur die notwendigen und angemessenen Ausgaben förderfähig, die nach Abzug von Leistungen Dritter verbleiben. Auf den Abzug von Leistungen Dritter wird verzichtet, soweit die für die einzelnen Maßnahmen geforderten Eigenmittel nicht überschritten werden. Übersteigen die Drittmittel den Eigenanteil, so sind diese zur Entlastung des Zuwendungsgebers einzusetzen.

---

unter: <https://www.thueringenforst.de/taetigkeitsbereiche-produkte/dienstleistungen/fuer-waldbesitzer/forstfoerderung/>.

<sup>48</sup> Richtlinie zur Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (ForstGAKFöRL M-V), abrufbar unter: <https://www.wald-mv.de/Forstbehoerde/Finanzielle%E2%80%93Foerderung/>.

<sup>49</sup> Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen im Land Niedersachsen, abrufbar unter: <https://www.ml.niedersachsen.de/forstfoerderportal/forstforderportal-forderung-forstwirtschaftlicher-massnahmen-im-wald-waldbau-richtlinie-203307.html>.

# Nationaler Förderungsrahmen



**Haushaltsrechtlicher Subsidiaritätsgrundsatz: Grundsätzlicher Vorrang von Drittleistungen ggü staatlicher Förderung, Ausnahmen im Rahmen behördlichen Ermessens und bei Verfolgung unterschiedlicher Zwecke**

FöRiLi Bund:  
Waldklimafonds,  
Nachhaltigkeitsprämie  
Wald, GAK

FöRiLi  
Länder: Unterschiedliche  
Regelungen zur  
Anrechnung von  
Drittleistungen, **tendenziell eher restriktiver Ansatz ggü Mischfinanzierungen**

## II. Schlussfolgerungen für die Möglichkeit der Kombination von staatlicher Förderung und Erträgen aus der Vermarktung der Senkenleistung des Waldes

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Untersuchung lassen sich für die Möglichkeit, staatliche Förderungen mit Erträgen aus der Vermarktung der Senkenleistung zu kombinieren, die folgenden Schlussfolgerungen treffen:

Eine Kombination staatlicher Förderungen mit Erträgen aus der Vermarktung der Senkenleistung ist nicht generell ausgeschlossen, unterliegt aber bedeutenden Einschränkungen,<sup>50</sup> die sich namentlich aus dem in §§ 23, 44 BHO/LHO verankerten Subsidiaritätsgrundsatz und dessen Konkretisierung in den einschlägigen Förderrichtlinien ergeben.

Prinzipiell ohne Auswirkungen auf die Höhe staatlicher Förderung bleiben Erträge aus der Vermarktung der Senkenleistung, soweit damit ein gegenüber der staatlichen För-

---

<sup>50</sup> Siehe auch Kommission, Technical Guidance Handbook. Setting up and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU, 2021, S. 63: "important to avoid double funding".

derung eigenständiger Zweck verfolgt wird. Insofern bestehen allerdings Abgrenzungsschwierigkeiten. Soweit eine hinreichend klare Abgrenzung nicht möglich ist, besteht das Risiko einer Reduzierung oder gar eines Entfalls der Förderung:

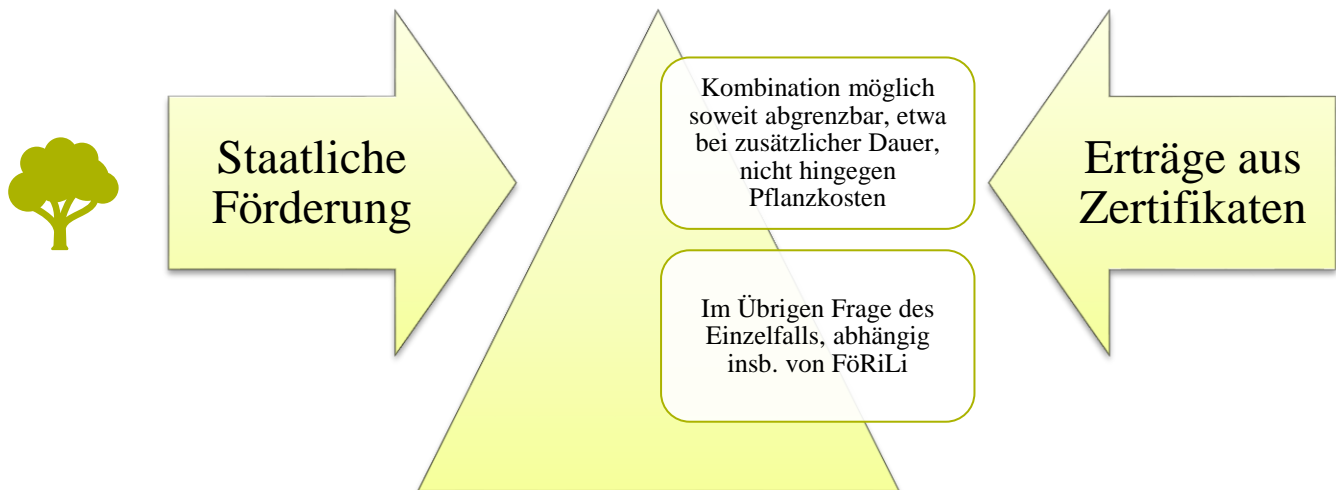
- Von vornherein unproblematisch ist die Kombination insofern in Fällen, in denen die staatliche Forstförderung einen ganz anderen Zweck als die Senkenleistung verfolgt. Als Beispiel mögen insofern die Förderung der Entwicklung von Mountainbikestrecken im Wald oder auch der Bodenschutzkalkung im Wald<sup>51</sup> dienen.
- Soweit die staatliche Förderung dagegen auf Maßnahmen wie die Erst- und Wiederaufforstung oder den Waldumbau zielt, ist die Abgrenzung schwieriger. Grundsätzlich ebenfalls abgrenzbar und damit förderungschädlich dürften insofern Einnahmen aus dem Absatz der CO<sub>2</sub>-Zertifikate sein, die für Leistungen gezahlt werden, die nicht Gegenstand der staatlichen Förderung sind. Zu denken ist etwa an eine zusätzliche Dauer des Walderhalts oder einen erhöhten waldbaulichen Standard, aber auch an in den Zertifikaten verkörperte Leistungen wie die Zertifizierung und Registrierung. Auch soweit die Einnahmen aus den Zertifikaten eigenständigen Zwecken wie zum Beispiel einer Kompensation von Waldbesitzern für den auf Kalamitätsflächen durch den Klimawandel eingetretenen Wertverlust dienen, dürfte eine Abgrenzung möglich sein.
- Klare Überschneidungen bestehen hingegen, soweit sowohl die staatliche Förderung als auch der Absatz der CO<sub>2</sub>-Zertifikate etwa auf die Kosten der Räumung von Kalamitätsflächen oder die Pflanz- und Pflegekosten zielen.

Selbst soweit sich die Zwecke der Vermarktung der Senkenleistung mit den Zwecken staatlicher Förderung überschneiden, steht der in §§ 23, 44 BHO/LHO niedergelegte Subsidiaritätsgrundsatz einer Kombination nicht uneingeschränkt entgegen. Vielmehr kann die Kombination privater und staatlicher Mittel aus förderpolitischen Gründen zugelassen werden, insbesondere um die Anreizwirkung zu erhöhen (C.I.2.a)). Gerade vor dem Hintergrund, dass Erlöse aus dem Zertifikatsverkauf häufig nicht ausreichen, um die Gesamtkosten der entsprechenden Projekte zu decken, spricht rechtspolitisch viel dafür, Mischfinanzierungen zuzulassen.

---

<sup>51</sup> GAK, Förderbereich A.4.0.

Letztlich lässt sich die Frage, ob und wieweit eine Kombination staatlicher Förderungen mit Erträgen aus der Vermarktung der Senkenleistung tatsächlich möglich ist, nicht generell, sondern nur mit Blick auf den konkreten Einzelfall und anhand der jeweils einschlägigen Förderrichtlinien sowie des für die Förderung aufgestellten Finanzierungsplans beurteilen. Die Förderrichtlinien der Länder sind insofern nicht einheitlich. In Thüringen wird etwa für die Förderung die Zusicherung verlangt, dass (überhaupt) keine Leistungen Dritter erfolgen. Hier besteht zumindest ein hohes Risiko, dass jegliche Erträge aus dem Zertifikatsverkauf zum Entfall der staatlichen Zuwendungen führen. Auch in Bayern führen Leistungen Dritter, die 20 % der Fördersumme überschreiten, zu einem Entfall der Förderung. Andere Bundesländer verlangen lediglich eine Anrechnung der erhaltenen Leistungen Dritter (Brandenburg, Rheinland-Pfalz), teils sogar nur bei Übersteigen des im Finanzierungsplan vorgegebenen Eigenanteils (Niedersachsen) (s.o., C.I.2.b)dd)).



### III. Zertifizierungskriterium der „Zusätzlichkeit“ der Senkenleistung als Kehrseite der zuwendungsrechtlichen Einordnung

Für die Zertifizierung der Senkenleistung und ihre Vermarktung gilt das Erfordernis der „Zusätzlichkeit“ (Additionalität). Dieses setzt insbesondere voraus, dass die positiven Effekte für das Klima ohne die Einnahmen aus dem Verkauf der Zertifikate nicht stattgefunden hätten. Soweit die Senkenleistung des Waldes fördernde Maßnahmen wie die Aufforstung oder die besondere Bewirtschaftung von Wald schon durch staatliche Förderungen bewirkt werden, sind sie deswegen nicht zusätzlich. Insoweit stellt sich aus Sicht der Zertifizierung und der

Vermarktung der Senkenleistung ein ähnliches Abgrenzungsproblem wie aus Sicht der staatlichen Förderung.<sup>52</sup> Dieses sollte im Rahmen der Standardsetzung berücksichtigt und eine Regelung zum Umgang mit staatlichen Förderungen getroffen werden.

Mit Blick auf die Ausgestaltung derartiger Regelungen spricht viel dafür, das Zusätzlichkeitskriterium nicht dahin zu verstehen, dass alle Einnahmen zur Umsetzung der Maßnahme aus dem Verkauf von Kohlenstoffzertifikaten kommen müssen. Das Interesse einer effektiven Anreizwirkung spricht dafür, eine Kombination mit öffentlicher Förderung grundsätzlich zuzulassen, ggf. unter der Voraussetzung, dass erst durch die Einnahmen aus dem Verkauf der Zertifikate die Wirtschaftlichkeitsschwelle des betreffenden Projekts überschritten wird. Nachgedacht werden könnte auch über spezielle Vorgaben zur Menge der generierbaren Zertifikate. Jedenfalls sollten die für ein Projekt erhaltenen staatlichen Förderungen im Rahmen der Vermarktung transparent kommuniziert und verdeutlicht werden, worin die in den Zertifikaten verkörperte, zusätzliche Leistung gegenüber der staatlichen Förderung besteht.<sup>53</sup>

#### **IV. Übertragbarkeit der Ergebnisse auf kommunale Wälder**

Die in der vorliegenden Stellungnahme gefundenen Ergebnisse gelten grundsätzlich auch für eine Vermarktung der Senkenleistung, die in kommunalen Wäldern erzeugt wird.

Kommunen können die Senkenleistung ihrer Wälder – vorbehaltlich der allgemeinen Anforderungen an die privatwirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand – grundsätzlich wie private Waldbesitzer vermarkten.<sup>54</sup> Ebenso zählen sie zu den potentiellen Empfängern staatlicher Förderungen.<sup>55</sup> Ausgeschlossen ist die staatliche Förderung lediglich für den Bund und die Länder, nicht aber für die Kommunen. Diese stellen eigenständige juristische Personen dar. Für die Kombination von staatlicher Förderung und Erträgen aus der Vermarktung der Senkenleistung gelten insofern auch mit Blick auf die Kommunen die oben genannten Grundsätze.

---

<sup>52</sup> Siehe auch Kommission, Technical Guidance Handbook. Setting up and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU, 2021, S. 63.

<sup>53</sup> Joosten, MoorFutures. Integration von weiteren Ökosystemdienstleistungen einschließlich Biodiversität in Kohlenstoffzertifikate – Standard, Methodologie und Übertragbarkeit in andere Regionen, BfN-Skripten 350, 2013, S. 23 f., 37 und 97.

<sup>54</sup> Siehe unsere Stellungnahme „Vermarktungsfähigkeit der Kohlenstoff-Senkenleistung von Wäldern, unter besonderer Berücksichtigung der eigentumsrechtlichen Verhältnisse“, unter C.VI.

<sup>55</sup> Siehe insb. Artt. 22, 24, 25, 34 VO 1305/2013 (ELER); Rahmenplan GAK, Förderbereich 5, Ziff. A.1.3, A.2.3, D.1.3; FörLi Bbg (Fn. 45) Ziff. I.4.1.

## **V. Übertragbarkeit der Ergebnisse auf weitere Ökosystemleistungen**

Die in der vorliegenden Stellungnahme gefundenen Ergebnisse lassen sich zudem auch auf die Vermarktung weiterer Ökosystemleistungen jenseits der reinen Senkenleistung, etwa in Bezug auf Klimaresilienz und Biodiversität, übertragen.

Die staatlichen Förderungen zielen auch auf Zwecke wie die Schaffung klimaangepasster Bestände<sup>56</sup> oder den Schutz der Biodiversität.<sup>57</sup> Auch insofern kommt es für die Möglichkeit von Mischfinanzierungen vor allem darauf an, ob und wieweit sich die in den Zertifikaten verkörperte Leistung von dem Zweck der staatlichen Zuwendung abgrenzen lässt. Im Übrigen ist auch hier keine generelle Aussage möglich, sondern eine einzelfallspezifische Beurteilung anhand der einschlägigen Förderrichtlinien der Länder und der Finanzierungspläne geförderter Projekte erforderlich.

## **VI. Potentielle regulatorische Handlungsfelder**

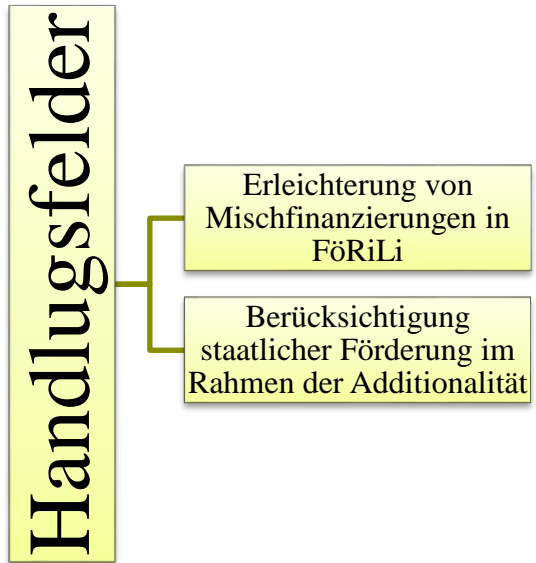
Aus zugewandungsrechtlicher Sicht bestehen nach dem oben Ausgeführten vor allem zwei potentielle regulatorische Handlungsfelder:

- Um die Anreizwirkung für Waldbesitzer zu erhöhen, Projekte zur Erhöhung der Senkenleistung des Waldes durchzuführen, kann auf eine Anpassung der Förderrichtlinien hingewirkt werden, um Mischfinanzierungen zu erleichtern. Die bestehenden Förderrichtlinien verfolgen insofern einen eher restriktiven Ansatz, der tendenziell hinter den Spielräumen zurückbleibt, die auch im Rahmen des in §§ 23, 44 BHO/LHO niedergelegten Subsidiaritätsgrundsatzes bestehen (s.o., C.I.2 und C.II).
- Bei der Entwicklung des Standards sollten Mechanismen geschaffen werden, um die Additionalität der in den Zertifikaten verkörperten Leistung gegenüber staatlicher Förderung zu gewährleisten (s.o., C.III).

---

<sup>56</sup> Siehe Rahmenplan GAK, Förderbereich 5, Ziff. A.2.2, F.3.2.2.

<sup>57</sup> Z.B. FöRiLi BY (Fn. 44), Ziff. 1.1, 1.2, 2.3.2, 4.1.4.11.



\*\*\*