



Erschließung von Potentialen von fester Biomasse in europäischen Naturparks

**Empfehlungen politischer, rechtlicher und administrativer Maßnahmen für
Politik, Verwaltung und anderer Entscheidungsträger in Deutschland**

[Project title: Exploiting the Potentialities of Solid Biomass in EU Parks

**German part to the report for Deliverable 5.6.6: Proposition of Legal Measures at National Level
Recommendations for Policy Makers – GERMANY]**

Dr. Mathias Mossbauer

The sole responsibility for the content of this publication lies with the authors. It does not necessarily reflect the opinion of the European Communities. The European Commission is not responsible for any use that may be made of the information contained therein.

Content

Einleitung.....	3
Anforderungen an Politik und Verwaltung in Deutschland	3
Fehlende Kenntnisse zum Wert der Waldbestände und möglicher Gewinnchancen.....	3
Globaler Wettbewerb um holzartige Biomasse	4
Die öffentliche Wahrnehmung zum Erhalt der Wälder	4
Rechtliche Rahmenbedingungen bei der Nutzung von Biomasse aus Pflege- und Instandhaltungsmaßnahmen	5
Empfehlungen für Politik und Verwaltung.....	5
Dem globalen Wettbewerb begegnen	6
Öffentliche Teilhabe und Deliberation	6
Anpassung von Gesetzen und Regulierungen zur Nutzung von Reststoffen aus Pflegemaßnahmen	7

Einleitung

In dem dynamischen politischen Spannungsfeld der Biomasseproduktion und des Naturschutzes von ökologisch wertvollen Flächen, sind Empfehlungen für politische Anpassungen und Verbesserungen der nationalen Regelungen ein sich ständig änderndes und besonders sensibles Betätigungsfeld. So stellen die Empfehlungen hier nur eine Momentaufnahme mit speziellem Fokus auf die Nutzung von Biomasse aus Naturparks während der Projektlaufzeit von BIOEUPARKS dar.

Relevante regionale und nationale Akteure wurden in Diskussionen der BIOEUPARKS „National Conference“, in Arbeitskreisen zur Vermittlung von Handlungskompetenzen und Wissen und im nationalen Workshop „Biomasse aus Naturparks/ Holzmobilisierung“ beteiligt. Der überwiegende Teil der Bewertungen wurde in dem Workshop zusammengestellt. Mehr als 50 Akteure aus der Forstwirtschaft und dem Bioenergiesektor, der lokalen und regionalen Verwaltung, von Universitäten und aus dem Wirtschaftsbereich der Holzproduzenten nahmen an der Veranstaltung der Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe (FNR) und des Zentrums für Bioenergie (Zebio) Anfang 2016 teil. Diese Experten, politischen Akteure und Entscheidungsträger entlang der gesamten Lieferkette von Biomasse aus Naturschutzgebieten, wiesen auf eine Reihe von nationalen Herausforderungen hin. Diese Herausforderungen werden hier erst vorgestellt und im zweiten Schritt Empfehlungen zur Lösung präsentiert.

In einem Bottom-up-Ansatz wurden diese Experten aufgefordert, Hindernisse der Holzmobilisierung zu benennen, die eine Nutzung behindert und mögliche Gegenmaßnahmen zu formulieren, die den weiteren Ausbau von Lieferketten zur nachhaltigen Gewinnung von Biomasse aus Naturparks oder ähnlichen Schutzgebieten in Deutschland für die energetische Nutzung befördern. Einige der folgenden Herausforderungen klingen widersprüchlich, es muss jedoch berücksichtigt werden, dass sie verschiedene Akteursperspektiven mit unterschiedlichen Bedürfnissen und individuellen Umweltbedingungen reflektieren. Angewandt auf konkrete Fälle, sind die Hindernisse jedoch evident.

Empfehlungen wurden auf der Grundlage der oben genannten Konsultationen entwickelt, weiteren Gesprächen zwischen den BIOEUPARKS Partnern und auf der Grundlage von der Konsultation der in-house-Experten der Partnerorganisationen.

Anforderungen an Politik und Verwaltung in Deutschland

Fehlende Kenntnisse zum Wert der Waldbestände und möglicher Gewinnchancen

In Deutschland existieren verschiedene Waldbesitzer. Der Wald kann im Besitz der öffentlichen Hand sein (z.B. Bundesländer oder Gemeinden), im Besitz von NGOs, institutionellen Eigentümern wie Kirchen oder in der Hand privater Akteure mit sehr großen aber auch mit kleinen Wäldern. Einige dieser Waldbesitzer streben wirtschaftlichen Nutzen durch Holzentnahme und Verkauf von

holzartiger Biomasse an, andere jedoch verfolgen Naturschutzaufgaben oder die Bewahrung der Wälder zur öffentlichen Erholung, wie z.B. die Naturparks.

Naturparks sowie private Waldbesitzer mit kleinen Waldbeständen besitzen diese oft nicht aus wirtschaftlichen Gründen. Für die letztgenannten sind Wälder nur ein Teil ihres gekauften oder geerbten Eigentums. Diese Waldbesitzer generieren ihr persönliches Einkommen durch andere Mittel als Holz zu verkaufen. Sie sind nicht vom ökonomischen Wert der Biomasse abhängig und sind sich oft nicht des Wertes ihrer Waldbestände bewusst und dem Nutzen, den sie durch die nachhaltige Ernte erwirtschaften könnten.

Die jeweiligen Naturparks, in Abhängigkeit von ihrer jeweiligen Größe, den Schutzgütern und der Professionalität des Managements, beachten in einigen Fällen den wirtschaftlichen Wert des nachhaltigen Überschusses von holziger Biomasse nicht.

Globaler Wettbewerb um holzartige Biomasse

Holzartige Biomasse ist ein globales Handelsgut. Der Preise für holzartige Ressourcen steht weltweit unter Druck, durch z.B. niedrige Arbeitskosten in einigen Exportländern, große Verfügbarkeit von Flächen für holzartige Biomasseprimärproduktion (economy of scale) oder schließlich durch niedrige ökologische Standards in einigen internationalen Märkten. Obwohl der deutsche Holzmarkt typischerweise lokal ist und nur einige Nadelhölzer in geringer Weise international gehandelt werden, ist es eine Tatsache, dass die deutschen Waldbesitzer kaum auf dem Weltmarkt konkurrieren können. Deutschland, als ein relativ kleines Land (im Vergleich zu mehreren Flächenstaaten wie zum Beispiel Kanada oder auch der Ukraine und anderen osteuropäischen Staaten), mit teilweise kleinen, fragmentierten Wäldern, kann die Kostenreduktion durch Skaleneffekte nicht erreichen. Des Weiteren sind die Arbeitskosten in Deutschland hoch und umfangreiche Nachhaltigkeitsstandards vorhanden. Aufgrund dieser Einschränkungen erachten einige deutsche Waldbesitzer die Ernte des deutschen Holzes - zumindest für den internationalen Markt - nicht als profitabel.

Naturparks sind oft kleine wirtschaftliche Einheiten, die nur lokal handeln. Sie sind auch nicht in der Lage, mit den globalen Märkten zu konkurrieren.

Die öffentliche Wahrnehmung zum Erhalt der Wälder

Die Zivilgesellschaft und Umweltschutzverbände sind starke Akteure in Deutschland und beeinflussen wesentlich das Agenda-Setting. Die öffentliche Debatte und Beteiligung dominiert und prägt oft die Politik und Investitionsentscheidungen. Vor allem ("natürliche bzw. unbewirtschaftete") Wälder haben eine wichtige Rolle in der deutschen Kultur und dem Selbstverständnis. Alle künstlichen Eingriffe in Wälder werden regelmäßig als gefährlich für die Erhaltung des "natürlichen" Lebensraumes Wald bewertet. Die Debatten über den wirtschaftlichen Wert und die Gewinnung von Holz aus den Wäldern sind meist intensive, emotionale Diskussionen mit nur geringem

forstwissenschaftlichem Fundament. Die Verwendung von Holz aus Wäldern, wird oft als Zerstörung der Natur und Ökosysteme verstanden. Öffentliche Kritik an der Umwandlungen von Primärwald oder zumindest von unbewirtschafteten Wäldern (Primärwälder sind in Deutschland selten) in ein Wirtschaftsprodukt, schränkt die ökonomische Nutzung der deutschen Wälder ein. Naturschutzparks stehen in dieser Hinsicht noch stärker unter Beobachtung.

Rechtliche Rahmenbedingungen bei der Nutzung von Biomasse aus Pflege- und Instandhaltungsmaßnahmen

Der deutsche Rechtsrahmen der Grünschnitt aus Pflegemaßnahmen als einerseits Abfall oder andererseits als Wertstoffen definiert, ist sehr heterogen. Die wichtigste Grundlage in Deutschland ist das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), verschiedene parlamentarische Erläuterungen und die Anlagenverordnung wassergefährdende Stoffe (AwSV). Zusätzlich haben alle deutschen Bundesländer unterschiedliche Regelungen. Es wird oft eine sehr weitreichende rechtliche Beratung benötigt, um den Status der extrahierten Biomasse aus Pflegemaßnahmen zu klären.

Aber die jeweilige Definition der Biomasse als Abfall oder wiederverwertbarer Reststoff ist von größter Bedeutung für die Auswahl der Konversionsrouten. Biomasse, die als Abfall deklariert wird, muss in den meisten Fällen in speziellen nach KrWG zertifizierten Einrichtungen verwertet bzw. entsorgt werden. Einige dieser „Abfälle“ können zum Beispiel nicht zu Holzpellets umgewandelt werden. Im Gegensatz dazu, können aber andere „Abfälle“ durchaus energetisch genutzt werden, wie z.B. verarbeitete Holzabfälle aus dem Baugewerbe.

Naturparks stehen vor der Herausforderung, diese komplexen rechtlichen Barrieren und Verwaltungsvorschriften zu erschließen, um erfolgreich eine energetische Nutzung ihrer Biomasse zu verfolgen.

Empfehlungen für Politik und Verwaltung

Fachliche Beratung zur Überwinden von Wissenslücken

Es ist bereits gängige Praxis der Bundesforstverwaltungen, private Waldbesitzer mit kleinen Flächen und mit geringem Interesse am wirtschaftlichen Wert ihrer Wälder zu informieren und zu unterstützen – jedoch unterscheidet sich die Hilfe je nach Bundesland auch stark. Auch die Bundesregierung hat Förderprogramme für das Management kleiner Wälder initiiert, die durch Workshops und durch die Erstellung von Anleitungen eine bessere Holzmobilisierung erreichen sollen. Ferner gibt es in Deutschland Verbände der Waldbesitzer von kleinen Wäldern (z. B. „Forstbetriebsgemeinschaften“), um in einem kollektiven Zusammenschluss größere Waldflächen bewirtschaften zu können und dadurch wirtschaftlicher agieren zu können. Und schließlich verwalten private Dienstleister kleine Wälder im Auftrag der Waldbesitzer.

Um auch Naturparks in dieser Hinsicht zu unterstützen, wird empfohlen, personelle wie finanzielle Ressourcen zu erhöhen und Vorschriften zu erlassen, um auch Naturparkmanagements stärker zu unterstützen und zu informieren. Diese Maßnahmen sollten die nachhaltige Nutzung der die Biomasse aus Naturparks fördern, wenn die Parks nicht bereits an die Forstbehörde angebunden sind. Über die Bewirtschaftung der Waldflächen in Naturparks hinaus –abhängig von der Art der Parks und der verfügbaren Biomasse- ist die weitere öffentliche Beratung empfehlenswert, um auch Lieferketten anderer Ressourcen zu erschließen, wie z.B. für Gras, Stroh oder anderer Pflegeabfälle. Diese Förderung sollte einen ersten Kontakt und die Aktivierung der Parks beinhalten, ein Bewusstsein für den Wert der Biomasse herstellen, bei der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren beraten und ein Biomasse Netzwerke entlang der Lieferkette initialisieren. Die Unterstützung von Bioenergienetzwerken und der Verbände kann einen wichtigen Einfluss zur Nutzung der Biomasse aus Naturparks haben.

Dem globalen Wettbewerb begegnen

Naturparks haben oft den Vorteil, dass ihre Primäreinkommen sich nicht durch den Verkauf von Waren aus den Parks generiert. Der Verkauf von Biomasse kann jedoch als zusätzliche Einnahme dienen, die den Bedarf anderer Mittel zur Finanzierung reduzieren kann. In dieser Hinsicht haben Naturparks einen Wettbewerbsvorteil. Um die Wettbewerbsfähigkeit bei der Biomassenutzung zu steigern, sollten die Naturparkverwaltungen sich in größeren kooperativen Wirtschaftsgemeinschaften mit Biomasseproduzenten und Beteiligten der Biomasselieferketten organisieren, um in ihrer Region Maschinen, Erfahrungen und das Netzwerke zu teilen und vor allem eine höhere Wirtschaftlichkeit durch Skalierungseffekte zu erzielen. Um die Holzverkäufe zu erhöhen, sollten sich diese Kooperativen nicht nur auf die energetische Nutzung von Biomasse konzentrieren, sondern auch den Markt für biobasierte Produkte berücksichtigen. Jüngst wurde dargelegt, dass zumindest Waldbesitzer ihr Einkommen durch eine Diversifizierung der Nutzungspfade verbessern könnten.

Die Politik sollte solche Gemeinschaften unterstützen und Verwaltungsverfahren verbessern, um den Aufbau solcher Gemeinschaften zu erleichtern.

Öffentliche Teilhabe und Deliberation

Naturparks sind in ihrer Position zum Schutz der Natur und oft als zivilgesellschaftliche Einrichtung der Beobachtung durch die Öffentlichkeit stark ausgesetzt. Jeder Eingriff in den natürlichen Lebensraum kann schnell zu starkem Widerstand der Öffentlichkeit führen. Darum ist es noch wichtiger als in anderen Bereichen der Biomasseproduktion, bereits in einem sehr frühen Stadium mit der Zivilgesellschaft einen informierten und transparenten Austausch zu starten. Vor- und Nachteile sollten klar in zielgruppengerechter Sprache präsentiert werden. Verschiedene Kommunikationsmittel sollten sicherstellen, dass die entsprechenden Gruppen erreicht werden. Werkzeuge der klassischen Deliberation können dazu verwendet werden. Da gegenseitiges Verständnis und Lernen einen großen Einfluss auf die Debatte hat, könnte zusätzliche Workshops

und Informations- und Lehrtage ein Instrument sein, um die öffentliche Meinung bereits im Voraus vorzubereiten. Der Aufbau von Wissen auf allen Seiten und Verständigung kann die Spannungen zwischen dem Schutz der Naturparks und des Waldschutzes auf der einen Seite sowie auf der anderen Seite der nachhaltigen Nutzung der Ressourcen aus diesen Gebieten reduzieren.

Anpassung von Gesetzen und Regulierungen zur Nutzung von Reststoffen aus Pflegemaßnahmen

Für Biomasselieferketten ausgehend von Pflegematerial aus der Landschafts- und Straßenerhaltung, ist es empfehlenswert politische Maßnahmen zu implementieren, die die Rechtslage für die energetische Nutzung von Biomasse aus diesen Quellen verbessert. Biomasse, die bei Wartungsarbeiten anfällt, wird nach deutschem Recht häufig als Abfall bewertet. Wenn jedoch diese Reststoffe als Abfall deklariert werden, ist es oft gesetzlich verboten daraus z.B. Holzpellets herzustellen. Diese Vorschriften sollten in ihrer Deutungshoheit mehr Flexibilität bei der Definition dieser Biomasse eingeräumt werden, sodass die jeweils effizienteste Lieferkette zur Konversion implementiert werden kann. Verordnungen müssen sich nach der konkreten und neuen Gefahrenlage für die Umwelt richten. Zum Beispiel ist zu erwarten, dass die Belastungen durch verkehrsbedingte Abgase weiter zurückgehen werden. Höhere Standards zur Abgaskontrolle im Verkehrssektor wird die Stärke der Verschmutzung des Straßenbegleitgrüns weiter reduzieren. Verordnungen müssen diesen Fortschritt des Umweltschutzes in ihre Risikobewertung von Biomasse aus Pflegemaßnahmen Fallweise berücksichtigen. Fall-zu-Fall Entscheidung sollten möglich sein, bei der die Definition des biogenen Reststoffes flexibel gestaltet und dadurch breitere Nutzungspfade ermöglicht werden. Die Fall-zu-Fall Evaluierungen wird auch die Gewinnung von Biomasse aus Naturparks unter bestimmten Bedingungen fördern.