

# Forstpolitik in der EU

Ohne Vertragsgrundlage, aber mit Konsequenzen für forstliche Akteure

**Kathrin Böhling**

**In der EU-28 sind 42 % bzw. 28 Millionen Hektar mit Wald bedeckt. Allein in Bayern gibt es 2,6 Mio ha Waldfläche. Der Freistaat gilt mit seinem Holzvorrat und der auch im europäischen Vergleich bedeutsamen Forst-, Holz- und Papierwirtschaft als Waldland Nr. 1 in Deutschland. Ob sich hieraus jedoch ein strategisches Interesse für die Gestaltung forstbezogener Politikprozesse ableiten lässt, muss genauer analysiert werden. Denn ein größeres Engagement für forstliche Belange in der EU könnte auch bedeuten, dass sich forstpolitische Kompetenzen auf die europäische Ebene verlagern.**

In den Anfängen schien die europäische Politik für den Forstsektor weit weg und nicht von besonderer Relevanz zu sein. Als die Europäische Gemeinschaft mit der Unterzeichnung der Verträge von Rom 1957 gegründet wurde, haben die damaligen Staatschefs damit zwar eine gemeinsame Agrarpolitik festgelegt, jedoch keine Kompetenzen für forstliche Belange auf die europäische Ebene verlagert. Daran haben auch die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes in Maastricht (1992) und die Etablierung der Europäischen Union in Lissabon (2007) nichts geändert. Forstpolitik ist Politik der Mitgliedsländer. Im föderalen System Deutschlands ist sie vor allem Sache der Bundesländer. Dennoch werden in der EU Entscheidungen getroffen, die Wald und Forst betreffen. Wie ist dieser Umstand zu erklären und welche Schlussfolgerungen lassen sich für forstliche Akteure daraus heute ableiten?

## Forstpolitik in der Europäischen Union: fragmentiert und dynamisch

In der EU gibt es keine eigenständige Forstpolitik, aber es gibt seit mindestens 20 Jahren den Bedarf an einer verbesserten Koordinierung der Forstpolitiken in den Mitgliedsländern. Nach dem EU-Beitritt der waldreichen Länder Finnland, Österreich und Schweden im Jahr 1995 wurden 1998 erstmalig eine EU-Forststrategie und 2006 ein entsprechender Arbeitsplan verabschiedet. Wie auch die nachfolgende EU-Waldstrategie aus dem Jahr 2013, zielte die EU-Forststrategie auf eine Stärkung der nachhaltigen Forstwirtschaft (*Sustainable Forest Management*). Sie basiert auf dem Subsidiaritätsprinzip, wonach die Mitgliedsländer

selbst entscheiden, welche Rahmenbedingungen hierfür am besten geeignet sind. Daneben gibt es eine Vielzahl angrenzender Politikbereiche mit ihren jeweiligen Ansprüchen an Wald und Forst, die mitunter stärker beeinflussen, was in der Fläche passiert als dies durch die EU-Forst- bzw. -Waldstrategie machbar wäre (Tabelle 1). Daraus ergibt sich ein fragmentiertes, zuweilen recht dynamisches Forstpolitikfeld, das aktuell durch Debatten um den Wald als Kohlenstoffsenke und als Rohstofflieferant für Forstbiomasse bestimmt ist (StMELF 2017). Insofern kommt bei forstbezogenen Debatten in der EU verschärft zum Tragen, dass die Fragen, was Wälder leisten und wer davon profitiert, Gegenstand von Interessenkonflikten sind, deren Aushandlung meist zu neuen Regelungen führt (Arzberger & Suda 2013). Hinzu kommt, dass es für die auf gleicher Fläche aufeinander treffenden »Rationalitäten des Wirtschaftsraumes, des sozialen Raumes und des Naturraumes« im Mehrebenen-System europäischen Regierens der EU allenfalls eine partielle Zuständigkeit gibt (Suda & Schaffner 2016, S. 61).

Für die in der Forstpraxis tätigen Akteure bleibt häufig unklar, wie Regelungen bestimmt und Kompromisse ermöglicht werden, die die an den Wald gestellten Ansprüche erfüllen sollen. Beispielsweise gilt für die FFH-Richtlinie zur Schaffung eines europäischen Schutzgebietssystems der Grundsatz, dass eine nachhaltige Forstwirtschaft prinzipiell mit Natura 2000 vereinbar sei und ortsangepasst umgesetzt werden kann (Leiner 2015). Jedoch wird nicht nur in Bayern von Forstverwaltung und Waldbesitzern kritisch angemerkt, dass bei Umsetzung dieser



1 Die Europäische Union hat zwar keine eigenständige Forstpolitik, aber in vielen angrenzenden Politikbereichen werden in der EU Beschlüsse gefasst, die sich auf Wald und Forstwirtschaft auswirken. Verwaltungsgebäude der Europäischen Kommission  
Foto: tauav, fotolia.de

EU-Vorgaben Lösungen für rechtliche Vorgaben zu finden sind, die vielfältige Fragen aufwerfen sowie mehr finanzielle Anreize und eine verbesserte Kooperation der Beteiligten erfordern (Nüßlein & Holzamer 2015).

## Konsequenzen einer nicht-kooordinierten Forstpolitik

Die EU-Forststrategie gilt in Bezug auf eine verbesserte Koordinierung forstrelevanter Politiken als wenig erfolgreich. Es sei den beteiligten Akteuren nicht gelungen, Politikentwicklungen in angrenzenden Bereichen zu beeinflussen (Püzl & Hogl 2013; Sotirov et al. 2015). Die neue EU-Waldstrategie scheint diesen Pfad fortzusetzen. Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzer steht nun nicht mehr die Frage im Mittelpunkt, wie auf Basis des Subsidiaritätsprinzips und unter Anerkennung von Eigentumsrechten eine nachhaltige Forstwirtschaft gefördert werden kann, sondern wie umgekehrt eine nachhaltige Forstwirtschaft zur Erfüllung politischer Zielsetzungen anderer gesellschaftlicher Gruppen und politischer Ressorts beitragen kann (Hufnagl-Jovy 2017). Diese Einschätzung wird auch in der Forstpolitikwissenschaft reflektiert.

»Thus, whether the SFM [Sustainable Forest Management] paradigm supports the integration of further »external« concerns, e.g. environmental ones, into forest policy or if it is harder to introduce new concerns into a sector that perceives itself as already practicing policy integration and sustainability is an empirical question with a significant political dimension« (Hogl et al. 2016, S. 405).

Angrenzende Politikbereiche	Ziele	Wald- und Forstbezug	Instrumente	Zentrale EU Institutionen
Landwirtschaft und ländlicher Raum (GAP, LEADER+, ELER)	Produktivitätssteigerung, angemessene Lebenshaltung der landwirtschaftlich tätigen Bevölkerung, stabile Märkte, Versorgungssicherheit, angemessene Preise für Verbraucher	Forst ist nach Landwirtschaft wichtigste Landnutzungsform, jedoch nicht priorisiert; Forst/Wald: Wirtschaftsfaktor, Schutzfunktionen, Landschaftsbildendes Element	Regulierung, Finanzhilfen und Förderprogramme für Entwicklung des ländlichen Raums; Zwei Säulen: 1. Direktbeihilfen für Landwirte, 2. Förderung ländlicher Raum	GD <sup>1</sup> Agrar, EP <sup>2</sup> , Ministerrat
Naturschutz (Natura 2000)	Schutz der biologischen Vielfalt und von Lebensräumen durch Ausweisung von Schutzgebieten und Managementplanung zur Gewährleistung günstiger Erhaltungszustände	Wald als Habitat für geschützte Arten und Quelle von vielfältigen Ökosystemdienstleistungen	Regulierung, Finanzhilfen	GD Umwelt, GD Agrar, EP, Ministerrat
Klima (EU Klimarahmenprogramm; aktuell Richtlinie zu Lastenteilung und LULUCF <sup>3</sup> im Gesetzgebungsverfahren)	Reduzierung von Treibhausgasemissionen (Minderung), Erhöhung von Resilienz (Anpassung an Klimawandel)	Wald als Kohlenstoffspeicher; ferner besondere Bedeutung aufgrund von Schutzfunktion bei Extremwetterereignissen	Emissionen aus Landnutzung sollen Bestandteil der europ. Klimaberichtslegung werden (LULUCF); Europ. Ziele / nationale Umsetzung; abgestimmtes Waldmonitoring	GD Klima, GD Agrar, EP, Ministerrat
Energie (EE-Richtlinie; aktuell RED II im Gesetzgebungsverfahren)	Reduzierung von Treibhausgasemissionen und Abhängigkeit von fossilen Energieträgern	Forst als Rohstofflieferant für Bioenergie (Wärme, Treibstoffe)	Einbeziehung von forstlicher Biomasse in neue Ausbauziele EE; aktueller Richtlinien-Vorschlag enthält erstmalig Nachhaltigkeitskriterien für forstliche Biomasse; Europ. Ziele / nationale Umsetzung	GD Energie, GD Klima, EP, Ministerrat
Industrie und Handel (FLEGT <sup>4</sup> , EUTR <sup>5</sup> )	Verhinderung des Inverkehrbringens von illegal geschlagenem Holz; betrifft Importe aus nicht-EU und EU Ländern	Forst / Holz: Wirtschaftsfaktor, Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors; Relevanz für Steueraufkommen	Nationale Umsetzung der Richtlinien durch entsprechende Verwaltungsmaßnahmen	GD Umwelt, GD Handel, EP, Ministerrat

**2 Forstbezogene Politikbereiche in der EU**

1 GD = Generaldirektion; 2 EP = Europäisches Parlament; 3 LULUCF = Land Use, Land-Use Change and Forestry; 4 FLEGT = Law Enforcement, Governance and Trade; 5 EUTR = EU-Holzhandelsverordnung

Der Bezug auf das Paradigma der nachhaltigen Forstwirtschaft kann also zweierlei bedeuten: Er kann sich als hilfreich bei der Integration neuer an den Wald gestellten Anforderungen erweisen oder genau das Gegenteil bewirken, nämlich den hierfür notwendigen Interessenausgleich erschweren. Dass die Einflussrichtung eher von angrenzenden Politikbereichen hin zu Wald und Forst zu verlaufen scheint, zeichnet sich aktuell im europäischen Gesetzgebungsverfahren über die Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen ab (COM 2017). Bei dem als RED II (*Renewable Energy Directive – Recast*) abgekürzten Vorschlag für eine Erneuerbare Energien-Richtlinie handelt es sich um eine Fortführung der bisherigen EE-Richtlinie aus dem Jahr 2009 (RED D 2009/28/EG). Die neue Richtlinie soll den für 2030 gesetzten klima- und energiepolitischen Zielsetzungen Rechnung tragen. Die für 2020 formulierten »20/20/20 Ziele« für die Einsparung von Treibhausgasen, den Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch sowie der Steigerung der Energieeffizienz, jeweils gegenüber dem Referenzjahr 1990, sollen weiter vorangetrieben werden. Demnach soll eine Reduzierung von Treibhausgas-

Emissionen um 40 % erfolgen, der EE-Anteil auf mindestens 27 % und die Energieeffizienz auf 27 % gesteigert werden, unter anderem durch »Entwicklung des Potenzials erneuerbarer Energien im Wärme- und Kältesektor« (COM 2017, S.5). Hierfür werden im RED II-Vorschlag vom 23. Februar 2017 unter anderem Nachhaltigkeitskriterien für die Erbringung forstlicher Biomasse formuliert. Die auf die Landnutzung, also den Forst bezogenen Kriterien werden von sogenannten »Performance-basierten Kriterien« unterschieden. Dem Richtlinienvorschlag zufolge wäre durch nationale bzw. subnationale Gesetzgebung der Schutz von Feuchtgebieten, Böden und Artenvielfalt zu gewährleisten. Mit den Performance-basierten Kriterien wie etwa dem zulässigen Treibhausgas-Ausstoß und bestimmter Luftreinhaltungsstandards wird außerdem der Geltungsbereich der Regelung auf 20 MW-Anlagen eingegrenzt. Mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission ist noch kein Recht gesetzt. Eine Entscheidung über die neue Richtlinie erfolgt im Rahmen des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens der EU formal durch einen gemeinsamen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Ministerrats (voraussichtlich Anfang 2018)

Hierfür wurde der Kommissionsvorschlag in den entsprechenden Ausschüssen und Gremien des Parlaments und Rats beraten, abgeändert und über das Ergebnis der Beratungen abgestimmt. Ferner wurden der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen konsultiert. Der Meinungs- und Willensbildungsprozess ist somit komplex und unwägbar. Sind Zugänge zu entscheidenden Gremien nicht vorhanden, fehlt nötiger Sachverstand und sind Netzwerke einseitig ausgerichtet, wird es schwierig, eigene Interessen wirksam einzubringen. Im Verfahren zur RED II-Richtlinie hat sich beispielsweise der Umweltausschuss des Parlaments in dem im Juni 2017 vorgelegten Bericht kritisch zu den zuvor formulierten Nachhaltigkeitskriterien und dem Geltungsbereich der betreffenden Anlagen geäußert. Der Umweltausschuss schlug eine Verschärfung der Kriterien vor; unter anderem sollte eine Kaskadennutzung vorgeschrieben werden und es war angedacht, den Geltungsbereich auf Anlagen mit einer Gesamtleistung von 1 MW zu senken. Für letzteres gab es bei der Abstimmung im Ausschuss (23.10.2017) keine Mehrheit. Es ist bei dem Geltungsbereich von 20 MW-Anlagen geblieben.



**2** In Bayern gab es im Jahr 2012 etwa 180 Biomasseheizkraftwerke und Holzvergaseranlagen. Die RED II-Richtlinie der EU sah vor, den Geltungsbereich der Richtlinie deutlich zu erweitern, indem auch Anlagen zu berücksichtigt wären, deren Gesamtleistung unter 20 MW liegt, was Waldbesitzerverbände kritisch sehen. Foto: M. Pflügler



Dass die Nachhaltigkeit von forstlicher Biomasse in der EU verhandelt wird, ist dennoch ein Thema für Bayern. Nach Informationen des Forstministeriums gab es im Jahr 2012 im Freistaat 180 Biomasseheizkraftwerke und Holzvergaseranlagen, die zu dieser Zeit bereits 5,8% zum Primärenergieverbrauch beigetragen haben. Holz ist der wichtigste erneuerbare Energieträger in Bayern. Da ferner fossile Energieträger, insbesondere Kohle, nach wie vor einen recht hohen Anteil am Energiemix haben, ist von einer weiter steigenden Nachfrage nach forstlicher Biomasse auszugehen (StMELF 2015).

Waldbesitzerverbände äußern Bedenken, dass mit RED II ein bürokratischer Aufwand für ein Problem produziert wird, dass es faktisch kaum gibt. Lediglich 4–5% der forstlichen Biomasse werden aktuell aus Nicht-EU-Ländern importiert. Außerdem ist die vom Umweltausschuss favorisierte verpflichtende Kaskadennutzung im Parlament umstritten. Darüber hinaus steht mit dem aktuellen Richtlinienentwurf aus Sicht des Bundeslandwirtschaftsministeriums und des Bayerischen Forstministeriums zu befürchten, dass mit den Nachhaltigkeitskriterien für forstliche Biomasse auf EU-Ebene definiert wird, was als gute forstliche Praxis zu gelten hat. Bayern ist davon überzeugt, dass die bestehenden Ländergesetze eine hinreichende Gewähr für die nachhaltige Produktion forstlicher Biomasse leisten.

## Ausblick

Das Beispiel europäischer Standards für forstliche Biomassenutzung zeigt, dass die gestiegenen Ansprüche an den Wald nicht nur in der EU thematisiert, sondern auch reguliert werden. Ähnlich verlaufen Entwicklungen in der europäischen Klimapolitik. Bei der Meinungs- und Wil-

lenbildung in dem sich dynamisch entwickelnden Forstpolitikfeld in der EU wird entscheidend bleiben, welche Sichtweisen auf Wald und Forst sich jeweils in den Regelungen durchsetzen. Hieraus ergibt sich für forstliche Akteure in Bayern (wie auch aus anderen waldreichen Ländern Europas) nicht nur die Notwendigkeit, europäische Politikprozesse aufmerksam zu verfolgen, sondern auch die von anderen Ressorts herangetragenen Ansprüche in die forstpolitische Agenda zu integrieren.

Wegweisend könnten *good practice*-Beispiele aus dem Waldnaturschutz sein, die in dem vom Bundeslandwirtschaftsministerium geförderten *Integrate* Projekt<sup>1</sup> aufgezeigt werden und aktuell durch Schaffung eines europaweiten Netzwerks von Demonstrationsflächen »Dialog am Objekt« befördern sollen (Buschmann 2017; Kraus & Krumm 2013). Die Implementierung der FFH-Richtlinie zeigt, dass die Berücksichtigung von Naturschutzbelangen auf der Fläche ohne den Forst nicht machbar ist. Dass sich hieraus *lessons learnt* auch für andere an Wald und Forst interessierte Ressorts im Mehrebenen-System europäischen Regierens ableiten lassen, wird forstliche Akteure in Bayern und anderswo zukünftig vermutlich vermehrt beschäftigen.

## Zusammenfassung

In der EU gibt es keine eigenständige Forstpolitik, aber es gibt seit mindestens 20 Jahren den Bedarf an einer verbesserten Koordinierung der Forstpolitiken in den Mitgliedsländern. Wälder bedecken 42% der Oberfläche in der EU. Das sind 28 Millionen Hektar. Ende der 1990er Jahre hat man sich erstmalig auf eine europäische Strategie zur Förderung einer nachhaltigen Forstwirtschaft geeinigt. Daneben gibt es eine Vielzahl angrenzender Politikbereiche mit ihren jeweiligen Ansprüchen an Wald und Forst. Regelungen aus der Agrar-, Naturschutz, Handels-, Klima- und Energiepolitik beeinflussen mitunter stärker, was in der Fläche passiert als dies durch das europäische Bekenntnis zur nachhaltigen Forstwirtschaft machbar wäre. Wie ist dieser Umstand zu erklären und welche Schlussfolgerungen lassen sich für forstliche Akteure daraus heute ableiten? Im vorliegenden Beitrag wird anhand des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens für eine neue Richtlinie zum Ausbau Erneuerbarer Energien aufgezeigt, wie energiepolitische Ziele forstliche Belange betreffen, verhandelt und geregelt werden. Der Beitrag schließt mit der Empfehlung, die von anderen Ressorts herangetragenen Ansprüche in die forstpolitische Agenda zu integrieren und den Dialog mit den Anspruchsgruppen zu suchen. Ein vom BMEL initiiertes europäisches Projekt macht dies für den Waldnaturschutz vor.

## Literatur

- Arzberger, M.B.; Suda, M. (2013): Partizipation und Nachhaltigkeit – von Menschen und Wäldern. LWF Wissen 72, S. 128–132
- StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2015): Waldbericht 2015. München
- StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2017): Jahresbericht 2016. Bayerische Forstverwaltung, München
- Buschmann, A. (2017): Natura 2000 im Wald – Stand, Herausforderungen, Aussichten. Vortrag beim 28. Weihenstephaner Forstag, 07.07.2017
- COM – Europäische Kommission (2017): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung). COM(2016) 767 final
- Hogl, K.; Kleinschmit, D.; Rayner, J. (2016): Achieving policy integration across fragmented policy domains: Forests, agriculture, climate and energy. Environment and Planning C: Government and Policy 34, S. 399–414
- Hufnagl-Jovy, N. (2013): Waldeigentümer im Kräftefeld der EU Politiken. Vortrag beim 28. Weihenstephaner Forstag, 07.07.2017
- Kraus, D.; Krumm, F. (2013) (Hg.): Integrative approaches as an opportunity for the conservation of forest biodiversity. EFI: In Focus – Managing Forest in Europe
- Püzl, H.; Hogl, K. (2013): Forest Governance in Europe. In: Püzl, H. et al. (Hg.) European Forest Governance: Issues at State and the Way Forward. EFI: What Science Can Tell Us, S. 11–18
- Sotirov, M. et al. (2015): Forest Policy Integration in Europe: Lessons Learnt, Challenges Ahead, and Strategies to Support Sustainable Forest Management and Multifunctional Forestry in Europe. Integral EU Policy Paper
- Suda, M.; Schaffner, S. (2016): Politikfeld Wald. Einsichten und Perspektiven 4 | 16, S. 60–77

## Autorin

Dr. Kathrin Böhling ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik der TU München und bearbeitet das Forschungsprojekt »Europäische Forstpolitik und Forstwirtschaft«. Kontakt: boehling@tum.de

## Projekt

Das Projekt »Europäische Forstpolitik und Forstwirtschaft. Vom Adressaten zum Mitgestalter von Politik« wird aus Mitteln des Kuratoriums für forstliche Forschung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten finanziert und hat eine Laufzeit von knapp drei Jahren (3/2017 – 12/2019). Das Projekt wird am TUM-Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik bearbeitet und verfolgt das Ziel, forstliche Akteure in Bayern darin zu unterstützen, ihre Handlungsfähigkeit für europapolitische Prozesse strategisch zu entwickeln.

<sup>1</sup> Siehe: [www.bmel.de/DE/Wald-Fischerei/Waldpolitik/\\_texte/Integrate.html](http://www.bmel.de/DE/Wald-Fischerei/Waldpolitik/_texte/Integrate.html) (aufgerufen am 24.07.2017). Laut Pressemitteilung des BMEL handelt es sich bei dem Netzwerk um eine informelle Zusammenarbeit von Vertretern der Forst- und Umweltpolitik, Wissenschaft, Forstpraxis sowie der EU Kommission, die die Integration von Naturschutzaspekten in nachhaltig bewirtschaftete Wälder verbessern und verstärken wollen