

No. 1



**EFICEEC Policy Brief**

# **Europa und Wald: Europäische Waldpolitik auf neuen Wegen?**

2014

**Europäisches Forstinstitut  
Regionalbüro EFICEEC, Wien**



EUROPEAN FOREST INSTITUTE  
CENTRAL-EAST EUROPEAN REGIONAL OFFICE – EFICEEC

***Ziel der EFICEEC Policy Brief Serie:***

EFICEEC Policy Briefs sind kurze, stark kondensierte Aufbereitungen über den letzten Stand des Wissens zu aktuellen Themen im Forstbereich. Sie enthalten wesentliche Problemstellungen, wissenschaftliche Erkenntnisse und potenzielle Lösungsvorschläge für definierte Themen.

EFICEEC Policy Briefs erscheinen halbjährlich.



# EUROPÄISCHE Waldpolitik im Kontext

Europäische Waldpolitik in Europa und der Europäischen Union (EU) findet im Kontext vieler anderer Politiken anderer Sektoren statt, die sich auch mit Wald befassen. Während in Europa derzeit weiter an der Verabschiedung eines Rechtsabkommens für Wälder gearbeitet wird, wurde in der EU Ende 2013 eine neue Waldstrategie veröffentlicht. Sie enthält verschiedene Zielsetzungen, die sich im Wesentlichen auf die bereits bestehenden walddrelevanten Politiken der EU berufen. Diese Politiken verfolgen allerdings keine gemeinsamen Umsetzungsziele, sondern behandeln Wald und walddrelevante Waldprodukte jeweils aus ihrer Sicht der Dinge: So wird Wald in der Klimapolitik als Kohlenstoffsенке betrachtet, während er in der Biodiversitätspolitik als Pool natürlicher Ressourcen und Ort der Produktion von Ökosystemdienstleistungen verstanden wird. Im Gegenzug dazu geht die Energiepolitik auf Wald als

Produzenten von Biomasse ein, Industrie- und Handelspolitik sehen ihn vor allem als Rohstoffquelle. Die unterschiedlichen Betrachtungsweisen sind in der Regel mit Politikzielen verbunden, die nicht immer kompatibel sein müssen und in der nationalen Umsetzung zu Konflikten in der Waldbehandlung führen können.

Dies passiert allerdings nicht im kontextfreien Raum. Verhandlungen zu walddrelevanten Themen finden vermehrt auch auf internationaler Ebene statt. Völkerrechtlich bindende Normen und Regeln wie auch nicht bindende Regulierungen nehmen zunehmend Einfluss auf die europäische und die EU Waldpolitik. Die fragmentierte Landschaft walddpolitisch relevanter Politikinstrumente (z.B. Abkommen zu Handel, Klima, Biodiversität etc.) geht häufig mit mangelnder Kohärenz und Abstimmung von Zielen und Maßnahmen einher.



## STAND DES WISSENS

Obwohl in der europäischen Waldpolitik einige bedeutende Erfolge verbucht werden konnten (siehe Tabelle 1) gibt es noch einige Herausforderungen zu meistern:

a) *Walddrelevanten Zielsetzungen in EU Politiken sind nicht widerspruchsfrei.* Ein zusammenhängender Regulierungsansatz oder ein Rahmenwerk fehlt, das Zielkonflikte zwischen den Nutzungsarten mitberücksichtigt und auf die Grenzen der europäischen Waldressourcen in Europa eingeht.

b) *Walddrelevante EU Politiken sind unkoordiniert und in Teilen inkonsistent.* Die neue EU Waldstrategie ist nur wenig institutionalisiert und erscheint zu schwach, um rechtlich veran-

kerte Grundsätze und Politiken, die verschiedene Ziele verfolgen, zu koordinieren.

c) *Eine rechtlich verbindliche außenpolitische Kompetenz für Waldpolitik fehlt* in der EU aufgrund des fragmentarischen Ansatzes innerhalb der Union. Das kann die Verhandlungsmacht der EU international einschränken.

d) *Im pan-europäischen Waldpolitikprozess fehlen Repräsentations – und Beteiligungsmechanismen für private und soziale Interessensgruppen.* Obwohl als wichtig erachtet, erscheint deren Teilnahme zuletzt eingeschränkt worden zu sein.

e) Die *nationale Umsetzung von walddrelevanten Politikinstrumenten ist lückenhaft*. Obwohl vor allem in Pan-Europa der walddpolitische Politikprozess zu grundlegend guten Ergebnis-

sen kommt, wird die nationale Umsetzung häufig vernachlässigt. Informationen darüber liegen nur bruchstückhaft vor.

**Tabelle 1.** Erfolge und Herausforderung für die Waldpolitik in der EU und Pan-Europa

| Europäische Erfolge (exemplarisch)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Europäische Herausforderungen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinsame Definition von nachhaltiger Waldbewirtschaftung in Resolution H1</li> <li>• Verabschiedung von Kriterien und Indikatoren in Pan-Europa</li> <li>• Verabschiedung von rechtlich verbindlichen Regeln zu Vermeidung des Importes von illegalem Holz und Holzprodukten in die EU</li> <li>• Gründung von sektorübergreifenden Koordinationsgremien innerhalb der Kommission</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inkonsistente walddpolitische Zielsetzungen von EU-Politikern</li> <li>• Inkonsistente und inkohärente walddrelevante Politikformulierung auf EU-Ebene</li> <li>• Fehlen einer rechtlich verbindlichen und umfassenden außenpolitischen Kompetenz für Wald der EU</li> <li>• Fehlende Repräsentations – und Beteiligungsmechanismen für private und soziale Interessensgruppen</li> <li>• Defizite in der nationalen Umsetzung</li> </ul> |

## KRITISCHE THEMEN

Mit den oben genannten Herausforderungen für Waldpolitik in Pan-Europa und der EU stehen drei wichtige Themenstellungen in Verbindung:

1. *Fragen der weiteren Verrechtlichung von Waldpolitik:* Außer Frage steht, dass Waldpolitik mit der Verabschiedung einer neuen Waldstrategie auch weiterhin ein wichtiges Politikfeld in der EU darstellen wird, auch wenn die Mitgliedsstaaten sich bisher nicht auf verbindlichere Ziele und eine weitere Verrechtlichung innerhalb der Union einigen konnten. Es ist anzunehmen, dass durch die Verabschiedung von weiteren, rechtlich verbindlichen Politikinstrumenten in Verbindung mit walddrelevanten Themenstellungen (z.B. Energie, Klima und Handel), eine EU-Waldpolitik von anderen Sektoren weiter ausgestaltet wird.

Dies mag nicht immer mit betroffenen Interessen konform gehen, beispielsweise mit den Interessen stark bewaldeter Mitgliedstaaten. In Pan-Europa sind die Verhandlungen zu einer verbindlichen Waldvereinbarung derzeit ins Stocken geraten. Vergleicht man den derzeitigen Verhandlungsstand mit der Verabschiedung anderer internationaler Abkommen, wo die tatsächliche Einigung viel länger angedau-

ert hat, weist das Stocken aber noch nicht auf ein endgültiges Scheitern hin. Ein großer Teil des Inhalts der Waldvereinbarung ist fertig verhandelt, während vor allem prozedurale Elemente, wie die Modalitäten zur Überprüfung des Einhaltens der vereinbarten Pflichten sowie Sitz und Organisation des Sekretariats, offen sind. Wenn nun wichtige Staaten davon Abstand nehmen, sich der Vereinbarung anzuschließen, läuft der lange entwickelte Prozess rund um Forest Europe Gefahr, an Relevanz zu verlieren. Auch international steht das Thema eines rechtlichen verbindlichen Instruments weiter auf der Agenda. Mitte 2015 soll über die Zukunft des Waldforums der Vereinten Nationen (UNFF) entschieden werden.

2. *Kommunikation walddrelevanter Daten und Informationen:* Die Erhebung von Daten erfolgt grundsätzlich anhand von zuvor vereinbarten Indikatoren auf Basis gemeinsamer Definitionen. Bei Unterschieden in der Datenerhebung oder definitorischen Unklarheiten kann es in der tatsächlichen Berichterstattung zu europäischer Waldpolitik zu fundamentalen Unstimmigkeiten kommen, wie beispielsweise bei den Veröffentlichungen des Waldreports des Forstministerprozesses 2011 und des EU 2010 Biodiversity Baseline Berichtes der europäi-

schen Umweltagentur zum Thema „Qualität des Schutzstatus der Wälder“. Während in ersterem ein sehr positives Bild gezeichnet wurde, kommt letzterer zu einem gegenteiligen Schluss. Es wird also eine große Rolle spielen, wie und ob Veröffentlichungen zu Themen europäischer Waldpolitik künftig kohärenter gestalten und kommuniziert werden bzw. wie erklärt wird, dass gleiche Daten zu unterschiedlichen Interpretation führen können, um nicht diametrale Nachrichten zu produzieren und die interessierte Öffentlichkeit zu verwirren.

3. *EU Finanzierung zwischen Waldbewirtschaftung, Klima – und Naturschutz:* Während Schutzaspekte (Biodiversität und Klima) in der EU Waldpolitik eine sehr große Rolle spielen,

mögen diese nicht im primären Interesse der Waldbesitzerinnen liegen. Dies zeigt sich in der Finanzierung der Natura 2000 Schutzgebiete. Für die ländliche Entwicklung kann auf Basis der bisherigen Erfahrungen auch für die neue Finanzperiode erwartet werden, dass die Prioritäten der Besitzerinnen mit denen der EU nicht notwendigerweise vollständig übereinstimmen und sich daher eine Lücke zwischen den Zielen und der Umsetzung ergeben kann. Selbst wenn alle auf EU Ebene definierten Ziele in der Politik der Ländlichen Entwicklung verfolgt werden, liegt es an der Schwerpunktsetzung der Mitgliedsstaaten und den dortigen Adressaten, ob Maßnahmen greifen oder nicht.



## WIE GEHT ES WEITER: Optionen für die Zukunft

In einer wissenschaftlichen Studie wurden zukünftige Aktionsszenarien für die europäische Waldpolitik (EU und Paneuropa) erarbeitet, die potentielle Zielkonflikte zwischen verschiedenen Formen der Waldnutzung aufzeigen und der Identifikation von gemeinsamen europäischen waldpolitischen Zielen über waldbezogene Sektoren hinweg dienen sollen.

### 1. *Rechtlich verbindliche Aktionsszenarien*

In diesen EU-Szenarien bedarf es der Zustimmung der Mitgliedstaaten zu einem rechtsverbindlichen Rahmen. Allerdings scheint vor allem in der EU dafür derzeit keine politische Mehrheit zu bestehen. In Pan-Europa dauert der Prozess zur Verabschiedung eines Waldabkommens noch an.

#### **Europäische Union**

EU-Vertragsänderung zur Aufnahme einer waldpolitischen Kompetenz ins Primärrecht, inklusive der Entwicklung eines neuen Politikinstrumentes

Verstärkte Zusammenarbeit (Lissabon Vertrag)

#### **Pan-Europa**

Rechtlich verbindliches Waldabkommen in Kombination mit Compliance Mechanismen

### 2. *Nicht-rechtliche verbindliche Aktionsszenarien*

Die nicht-rechtlich verbindlichen EU-Szenarien (egal ob sie mit einer verstärkten Integration des Europaparlaments und/oder der lokalen Ebene einhergehen) müssen noch weiter ausgetestet werden. Sie könnten auch in der Umsetzung der EU-Waldstrategie zum Einsatz kommen. In Pan-Europa bleibt hingegen ab-

zuwarten, ob sich die Verhandlungspartner auf eine rechtliche Option einigen können. Andernfalls könnte auf das 2. Aktionsszenario zurückgegriffen werden, in der eine andere Art der Argumentationskultur (mehr deliberativ) zentral ist und in dem die Verbindung von Politikzielen mit zu erreichenden Richtwerten im Vordergrund steht.

| <b>Europäische Union</b>                                                                                                                       | <b>Pan-Europa</b>                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| „Offene Methode der Koordination“ (top-down) in Kombination mit einer Kooperation nationaler Parlamente und dem EU Parlament                   | Etwas veränderte Version einer „Offenen Methode der Koordination“ in Kombination mit deliberativen Governanceformen |
| „Offene Methode der Koordination“ (bottom-up) in Kombination mit deliberativen Governanceformen, die über nationale Grenzen hinausgehen können |                                                                                                                     |

### 3. Gemischte Aktionsszenarien (rechtlich und nicht rechtlich verbindliche Inhalte):

Im letzten Fall, in dem sowohl Rechtsinstrumente als auch rechtliche nicht verbindliche Instrumente in der EU zum Einsatz kommen,

sollen Zielkonflikte auf der lokalen Ebene gelöst werden. Neu zu verabschiedende als auch die existierenden Rechtsinstrumente sollen gemeinsam auf der Fläche umgesetzt werden. Dabei soll zwecks Anpassung an den jeweiligen naturräumlichen und gesellschaftlichen Kontext mehr Freiraum gewährt werden. Gleichzeitig sollte eine EU-Strategie zur internationalen Waldpolitik entwickelt werden, um die Position der EU in internationalen Foren zu stärken.

| <b>Europäische Union</b>                                                                                                                                                                                           | <b>Pan-Europa</b>                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Waldpolitische Rahmenrichtlinie inkl. deliberativer und bottom-up Regierungsformen, Rahmenwerk für bestehende waldpolitische EU-Politikinstrumente, Entwicklung einer EU Strategie zur internationalen Waldpolitik | Rechtlich verbindliches Waldabkommen in Kombination mit Weiterführung des bestehenden Forstministerprozesses |

Für Pan-Europa wird vorgeschlagen, neben der Verabschiedung eines internationalen Abkommens, den Forstministerprozess weiterzuführen, um die Umsetzung der vorliegenden Resolutionen weiterhin verfolgen zu können.

## WOLLEN SIE MEHR WISSEN?

### Weitere Forschungsergebnisse zum Thema

\* Aggestam, F., Püzl, H. and Wolfslehner, B. (im Erscheinen). Forest policy in Europe: a framework for forest ecosystems. EEA Bericht zu Waldökosystemen.

\* Püzl, H. (im Erscheinen). Österreichs internationale Verantwortung – ein Überblick. Im österreichischer Waldbericht, BMLFUW (HG).

\* Püzl, H. and Wydra D. 2014. Waldrelevante Politiken und Gesetze der Europäischen Union – eine Evaluierung. April 2014, Endbericht Universität für Bodenkultur Wien, BMLFUW.

\* Püzl, H., Hogl, K. and P. Mayer. 2013. European Forest Governance: issues at stake and the way forward. Thinkforest Policy Brief.

\* Püzl, H., Hogl, K., Kleinschmit, D., Wydra, D., Arts, B., Mayer, P., Palahi, M. Winkel, G. and B. Wolfslehner. (2013, eds.): European Forest Governance: Issues at Stake and the

Way Forward. EFI Series: What Science can tell us. 100 p.

\* Pelli, P., Aggestam, F., Weiss, G., Inhaizer, H., Keenleyside, C., Gantioler, S., Boglio, D. and Poláková, J. 2012. Ex-post Evaluation of the EU Forest Action Plan. Final report, October 2012.

### Konferenz und Publikationsankündigung:

Panel 1: Quo Vadis European Forest Governance (Leitung Püzl H., Hogl K., Wydra D) - 28. - 29. November 2014, Tag der Politikwissenschaft 2014 an der Universität Wien

\* Geplantes Sonderheft für 2015 der Zeitschrift Forest Policy and Economics – Quo Vadis European Forest Governance?

### **Förderinstitutionen**

Die EFICEEC Policy Brief Serie wird vom österreichischen Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft gefördert.



lebensministerium.at

*Bilder in dem Policy Brief stammen von F. Radermecker, H. Pülzl und von der ThinkForest Webseite.*





EUROPEAN FOREST INSTITUTE  
CENTRAL-EAST EUROPEAN REGIONAL OFFICE – EFICEEC

Herausgegeben vom

Europäisches Forstinstitut, EFICEEC Regionalbüro, Wien  
InFER – Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik der  
Universität für Bodenkultur Wien (BOKU)  
Feistmantelstrasse 4, A-1180 Wien, Österreich

Tel.: (+43) 1 47654 4418

E-mail: [eficeec@efi.int](mailto:eficeec@efi.int)

Webseite: <http://www.eficeec.efi.int>

