

Europäische Waldpolitik:

Wie erfolgreich ist der EU-Forstaktionsplan?

Manuela Kenter und Aljoscha Requardt

Der Europäische Forstaktionsplan (EU-FAP) wurde 2006 verabschiedet und stellt einen koordinierenden Rahmen für die Durchführung von forstlichen Maßnahmen auf Ebene der Europäischen Kommission und der Mitgliedsstaaten dar. Das allgemeine Ziel des Aktionsplans ist es, die nachhaltige Waldbewirtschaftung und die multifunktionalen Leistungen des Waldes zu fördern und zu verbessern. Zur Mitte der Laufzeit (2007 bis 2011) wurden die bisher durchgeführten Maßnahmen einer Bewertung unterzogen. Die bisher eingesetzten Instrumente wurden auf Relevanz, Wirksamkeit und Effizienz überprüft und die sekundären Auswirkungen der Ziele erfasst.

Der Europäische Forstaktionsplan

„Wälder für die Gesellschaft: langfristige, multifunktionelle Forstwirtschaft, die aktuelle und künftige gesellschaftliche Anforderungen erfüllt und forstbezogene Existenzen sichert.“ Diese gemeinsame Vision für die Forstwirtschaft formulierten die EU-Kommission und die Mitgliedsstaaten in der Entstehungsphase des Forstaktionsplans. Zugleich ist sie die Basis für die Umsetzung der Ziele einer nachhaltigen Forstwirtschaft und die Multifunktionalität in europäischen Wäldern. Ebenso bildet sie den Rahmen für die vielfältigen forstbezogenen Maßnahmen auf Gemeinschafts- und Mitgliedsstaatenebene. Dabei steht außer Frage, dass die Souveränität der Mitgliedsstaaten im Bereich der Forstwirtschaft unangetastet bleibt.

Mit dem EU-FAP wurde im Juni 2006 ein Bindeglied zwischen den Maßnahmen der Europäischen Kommission und der jewei-

ligen Forstpolitik der Mitgliedsstaaten verabschiedet, der vier Hauptziele verfolgt:

- Verbesserung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit,
- Verbesserung und Schutz der Umwelt,
- Verbesserung der Lebensqualität,
- Förderung von Koordination und Kommunikation.

Diese Hauptziele sollen durch insgesamt 18 Schlüsselaktionen erreicht werden (Tab. 1), die während der Laufzeit (2007 bis 2011) von der Kommission und den Mitgliedsstaaten an die nationalen Gegebenheiten angepasst und umgesetzt werden sollen. Zur Hälfte der Laufzeit (2009) erfolgte eine Bewertung (Evaluierung) der Durchführung des Aktionsplans und die Auswirkungen der Maßnahmen.

Ziel der Evaluierung

Im Auftrag der Europäischen Kommission hat eine Gruppe externer Gutachter unter Führung des EFI (Europäisches Forstinstitut) die bisherige Durchführung des EU-FAP und dessen Auswirkungen evaluiert. Die Grundlage hierfür bildet eine Bestandsaufnahme über die bisher durchgeführten Aktivitäten, ergänzt durch Interviews und den Versand von Fragebögen an 14 Abteilungen der Kommission, die Mitgliedsstaaten und verschiedenen Akteuren. In einem ersten Schritt war zu prüfen, welcher der 18 Schlüsselaktionen die durchgeführten Maßnahmen zuzuordnen sind und welche Instrumente man dafür eingesetzt hat.

Der zweite Schritt geht den Fragen nach, welche Ziele bisher erreicht worden sind und ob bereits sekundäre Auswirkungen des Aktionsplans sichtbar geworden sind. Dabei steht die Effizienz, Relevanz und Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente für die Umsetzung der Maßnahmen im Mittelpunkt der Begutachtung. Darauf aufbauend sollen Empfehlungen für eine weitere erfolgreiche Umsetzung des Plans sowohl für einzelne Aktionen als auch in seiner Gänze ausgesprochen werden. Im Ergebnis sind Anregung und Hinweise für die Diskussion um die Nachfolge des Europäischen Forstaktionsplans und die Zukunft der europäischen Forststrategie zu erwarten.

Methode der Evaluierung

Aufgrund der kurzen Laufzeit lassen sich Auswirkungen und Einflüsse des Plans nur in begrenztem Umfang erheben und bewerten. Die hierzu verwendeten Informationen stammen größtenteils von den Hauptakteuren des EU-FAP: der Kommission, dem Ständigen Forstausschuss und den Mitgliedsstaaten. Die Angaben wurden mithilfe von Interessengruppen und -verbänden auf EU-Ebene aber auch auf nationaler und regionaler Ebene überprüft. Anhand einer ausführlichen Literaturrecherche (teils interne Dokumente der EU) sowie von Befragungsbögen und Interviews wurden zusätzliche Informationen erhoben. Die Befragung wurde für drei Zielgruppen formuliert: Vertreter der Kommission, Mitgliedsstaaten und Interessenvertreter. Um eine Vergleichbarkeit zwischen den Umfragen zu gewährleisten, war ein Teil der Fragebögen für alle drei Gruppen gleich.

Auswertung des Rücklaufs

Von den 14 angeschriebenen Abteilungen der Kommission haben 12 die Fragebögen beantwortet, das zeigt die Einbindung der verschiedenen Ressorts in den Forstaktionsplan. Die Mitgliedsstaaten haben einerseits mittels einer umfangreichen Bestandsaufnahme gezeigt, in welche Aktivitäten

M. Sc. M. Kenter ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich Internationale Waldentwicklung und Waldpolitik des Institutes für Weltforstwirtschaft, Universität Hamburg. Dr. A. Requardt arbeitete bis Ende Juli 2011 am Europäischen Forstinstitut (EFI) als Leiter des Observatory for European Forests (OEF), Nancy, Frankreich.

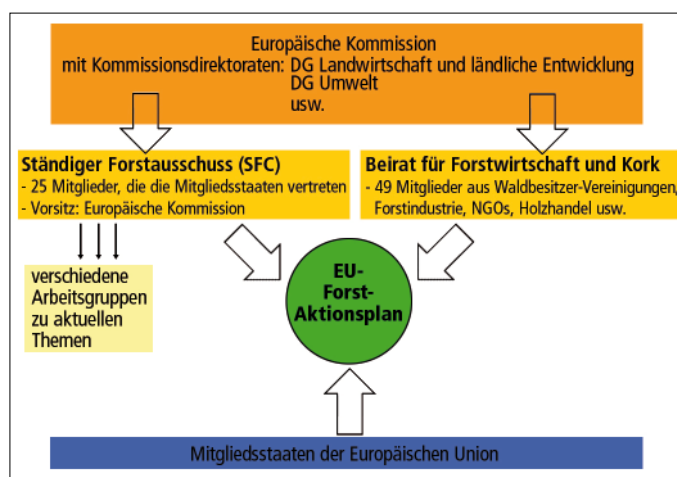


Manuela Kenter

m.kenter@holz.uni-hamburg.de

und Aktionen des EU-FAP sie tatkräftig mitwirkten, andererseits haben sie auch die Effektivität, Effizienz und Relevanz des EU-FAP bewertet. Von 27 Mitgliedsstaaten haben 24 Staaten an der Befragung teilgenommen. Für die Mitgliedsstaaten war es schwierig, herauszufinden, welche Aktivitäten nun aufgrund des Forstaktionsplans durchgeführt worden sind und welche Aktivitäten ohnehin stattgefunden hätten. Die Auskünfte von Interessenvertretern und -verbände war für die Evaluierung als Ausdruck der externen Meinungsbildung von großer Bedeutung. Daher erhielten zusätzlich über 70 verschiedene Gruppierungen Fragebögen, von denen es allerdings nur 31 Rückmeldungen gab.

Abb. 1: Akteure des Europäischen Forstaktionsplans



Ergebnisse

Verbesserung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit

Das erste Hauptziel konnte durch den Einsatz von Fachwissen aus den Arbeitsgruppen des Ständigen Forstausschusses und der im Rahmen des EU-FAP durch-

geführten Studien wirksam und effizient unterstützt werden. Der EU-FAP erreicht die wichtigsten politischen Entscheidungsträger und Akteure auf EU-Ebene. Die Ergebnisse des Forstaktionsplans verbreiten sich durch partizipatorische Ansätze und den verstärkten Dialog in kurzfristig zusammengestellten so genannten Ad-hoc-Arbeitsgruppen. Einige Mitgliedsstaaten

geben an, dass der Nachdruck, der im EU-FAP auf Themen wie Bioenergie, Waldnebenenerzeugnisse und -dienstleistungen und Forschungsbeihilfen gelegt wird, auch das nationale Handeln beeinflusst.

Verbesserung und Schutz der Umwelt

Die Maßnahmen dieses Hauptzieles konzentrieren sich vor allem auf den Informationsaustausch, die Unterstützung der internationalen Klimapolitik und die Einrichtung eines europäischen Waldüberwachungssystems (Monitoring). Der Informationsaustausch auf Basis des EU-FAP findet bisher hauptsächlich zwischen den Vertretern der Mitgliedsstaaten im Ständigen Forstausschuss sowie den Vertretern der Interessengruppen im Beirat für Forstwirtschaft und Kork statt. Ohne eine verstärkte Verbreitung von Informationen über die Maßnahmen der Mitgliedsstaaten kann der EU-FAP den Beitrag der Union zu den forstbezogenen Prozessen auf internationaler Ebene (einschließlich Berichterstattung der EU über die Erfüllung ihrer Verpflichtungen) nicht wirkungsvoll unterstützen. Die Ad-hoc-Arbeitsgruppe des Ständigen Forstausschusses zu Klimawandel und Forstwirtschaft (seit 2009) fördert den Dialog und die Konsensbildung zwischen den verschiedenen Akteuren. Durch eine bessere Verknüpfung des Europäischen Forstaktionsplans mit den Beratungen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene könnte insgesamt das zweite Hauptziel wirksamer umgesetzt werden.

Verbesserung der Lebensqualität

Das dritte Hauptziel des EU-FAP ist vornehmlich von Aktionen geprägt, die die Erhaltung und Verbesserung der sozialen und kulturellen Bedeutung der Wälder betreffen. Der Schwerpunkt der Umsetzung dieses Zieles liegt in der zweiten Hälfte des EU-FAP. Die Evaluierung bezieht sich deshalb auf die nationalen Akti-

Tab. 1: Übersicht über Zielsetzung und dazugehörige Schlüsselaktion des EU-Forstaktionsplans

| Zielsetzung | | Schlüsselaktion | |
|-------------|--|-----------------|---|
| 1. | Verbesserung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit des Forstsektors und Ausbau der nachhaltigen Nutzung von Forsterzeugnissen und -dienstleistungen | 1. | Untersuchung der Auswirkungen der Globalisierung auf die wirtschaftliche Lebensfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der EU-Forstwirtschaft |
| | | 2. | Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Forstsektors |
| | | 3. | Austausch und Bewertung von Erfahrungen über die Wertbemessung und die Vermarktung von Nichtholzerzeugnissen und Dienstleistungen in Zusammenhang mit Wäldern |
| | | 4. | Förderung der Verwendung von Forstbiomasse zur Energieerzeugung |
| | | 5. | Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Waldbesitzern und Förderung von Aus- und Weiterbildungsstrukturen in der Forstwirtschaft |
| 2. | Erhaltung und angemessener Ausbau der biologischen Vielfalt, Kohlenstoffsequestrierung, Integrität, Gesundheit und Widerstandsfähigkeit der forstlichen Ökosysteme auf vielfältiger geografischer Ebene | 6. | Unterstützung der EU bei der Erfüllung der Verpflichtungen zur Begrenzung des Klimawandels im Rahmen der UNFCCC10 und des Kyoto-Protokolls und Erleichterung der Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels |
| | | 7. | Beitrag zur Erreichung der geänderten Gemeinschaftsziele im Hinblick auf die Biodiversität für 2010 und darüber hinaus |
| | | 8. | Einrichtung eines Europäischen Waldüberwachungssystems |
| | | 9. | Verbesserung des Schutzes der Wälder in der EU |
| 3. | Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität durch die Erhaltung und Verbesserung der sozialen und kulturellen Dimension der Wälder | 10. | Förderung von Bildungs- und Informationsmaßnahmen im Umweltbereich |
| | | 11. | Erhaltung und Erweiterung der Schutzfunktionen der Wälder |
| | | 12. | Untersuchung des Potenzials von Wäldern in und im Umfeld von Städten |
| 4a. | Verbesserung der Koordination und Kommunikation | 13. | Stärkung der Rolle des Ständigen Forstausschusses |
| | | 14. | Stärkung der Koordination zwischen den verschiedenen forstpolitischen Maßnahmenbereichen |
| 4b. | Verbesserung der Kohärenz und sektorübergreifenden Zusammenarbeit um wirtschaftliche, umweltbezogene und soziokulturelle Ziele auf verschiedensten Organisations- und Verwaltungsebenen ins Gleichgewicht zu bringen | 15. | Anwendung der offenen Koordinierungsmethode (OMC) auf nationale Forstprogramme |
| | | 16. | Stärkung des Profils der EU in internationalen Forstfragen |
| | | 17. | Förderung der Verwendung von Holz und anderen Forsterzeugnissen aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern |
| | | 18. | Verbesserung von Informationsaustausch und Kommunikation |

vitäten der Mitgliedsstaaten, die sich auch in den Programmen der Mitgliedsstaaten für die Entwicklung des ländlichen Raums widerspiegeln. Zahlreiche Maßnahmen zum dritten Hauptziel des EU-FAP werden nicht auf nationaler, sondern auf regionaler Ebene durchgeführt. Dazu zählen z.B. Mittel der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), der regionalen Entwicklungsprogramme (EFRE) und der Förderprogramme für allgemeine und berufliche Bildung.

Förderung von Koordination und Kommunikation

Es hat sich gezeigt, dass der EU-FAP ein effizientes Instrument zur Organisation und Strukturierung der Arbeit des Ständigen Forstausschusses ist, auch wenn aufgrund der bisherigen Laufzeit des Aktionsplans (2 Jahre) noch keine konkreten Ergebnisse und Einflüsse sichtbar werden. Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten bezüglich der nationalen Forstprogramme und deren Verknüpfung zum EU-FAP sind teilweise vorhanden, können und sollten aber verstärkt werden. Einen klarer strukturierten und verbesserten Informationsaustausch zwischen den Kommissionsdienststellen, aber auch zwischen dem Ständigen Forstausschuss und dem Beirat für Forstwirtschaft und Kork, konnte mithilfe des EU-FAP erreicht werden. Grundsätzlich wird aber kritisiert, dass ein zusammenhängender und vorausschauender Ansatz im Forstsektor fehlt und viele forstbezogene Aktivitäten parallel in mehreren Politikbereichen erarbeitet werden.

Verbreitung bewährter Praktiken und Verbesserung der Wahrnehmung des Sektors

Im Rahmen dieses Zieles ist die Einrichtung der Ad-hoc-Arbeitsgruppe des Ständigen Forstausschusses zur öffentlichen Auftragsvergabe für Holz und holzbasierende Produkte (2009) zu nennen. Dies war ein geeigneter Zeitpunkt, da mehrere Mitgliedsstaaten mit der Planung bzw. Erarbeitung neuer Vergabesysteme für Holz oder mit der Überarbeitung der bestehenden Systeme befasst waren. Das Ziel dieser Arbeitsgruppe ist, die Nachhaltigkeitskriterien für Forstprodukte zwischen den verschiedenen Politikbereichen zu vereinheitlichen, damit nicht je nach Verwendungszweck unterschiedliche Anforderungen an die Waldbewirtschaftungsverfahren gestellt werden. Angesichts der zunehmenden Globalisierung und der weltweiten Herausforderungen (Stichwort Klimawandel) ist es erforderlich, die internationalen forstbezogenen Prozesse und

Initiativen stärker in den Europäischen Forstaktionsplan einzubeziehen. Der EU-FAP erweist sich als ein geeignetes Instrument zum Austausch von Informationen innerhalb der EU-Strukturen, übernimmt aber bisher nicht die Aufgabe einer koordinierten Politik im EU-Forstsektor im Hinblick auf internationale Anliegen.

Die Verbreitung der Ergebnisse und der Bekanntheitsgrad des EU-FAP sollte verstärkt werden, damit einerseits Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene besser anlaufen und andererseits die Verknüpfung zwischen EU-FAP und verschiedenen Sektoren auf EU-Ebene (z.B. Energie, Umwelt und Landwirtschaft) verstärkt wird. Bis jetzt ist der erwünschte Mehrwert des Forstaktionsplans auf EU-Ebene ausgeblieben. Maßnahmen, die Verfügbarkeit forstbezogener Informationen zu verbessern, sind bisher z.B. die Einrichtung des Europäischen Forstinformations- und -Kommunikationssystems und der EU-Forstwirtschafts-Website sowie die Durchführung einer Studie zur öffentlichen Wahrnehmung.

Relevanz des Europäischen Forstaktionsplans

Durch die Halbzeitbewertung haben Kommission und Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, die Schwerpunkte für die nächsten Jahre noch einmal zu prüfen. Das allgemeine Ziel des EU-FAP, den Zusammenhang der forstbezogenen EU-Politikfelder und -Initiativen zu stärken und die Koordination innerhalb der Kommission sowie zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten zu verbessern, sollte ein Schwerpunkt für den verbleibenden Zeitraum sein. Die Wirksamkeit des EU-FAP kann nur erhöht werden, indem Information und Kommunikation verbessert werden.

Empfehlungen für die weitere Laufzeit

Die wichtigsten Empfehlungen der Halbzeitbewertung des EU-FAP lauten:

- Es sind Überwachungs- und Folgemaßnahmen zu ergreifen, um die Umsetzung der Ergebnisse des FAP in konkrete Maßnahmen durch die Mitgliedsstaaten und Interessengruppen zu prüfen.
- Die Kommunikation und Verbreitung der Ergebnisse – auch an wichtige politische Entscheidungsträger und Interessengruppen außerhalb des EU-Forstsektors – ist sicherzustellen.
- Die Verknüpfung des EU-FAP mit den Nationalen Forstprogrammen ist zu verbessern.
- Regionale Ansätze und Kooperationspartnerschaften (Wissenschaft-Politik-Praxis) sind zu unterstützen.

Zusammenfassung

Die bisherigen Maßnahmen zur Umsetzung des Europäischen Forstaktionsplans wurden gemäß dem Arbeitsprogramm 2007 bis 2011 durchgeführt und erfolgten sehr effizient. Der Zeitraum von zwei Jahren ist allerdings zu kurz, um bereits konkrete Auswirkungen des EU-FAP im Hinblick auf die angestrebten spezifischen Ziele (Verbesserung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit, Verbesserung und Schutz der Umwelt sowie Erhöhung der Lebensqualität) festzustellen. Die Ergebnisse der Erhebung für die Halbzeitbewertung zeigen jedoch, dass der EU-FAP auf dem richtigen Weg ist und dass bei den allgemeinen Zielen spürbare Fortschritte zu verzeichnen sind. Dazu zählen u.a. eine bessere Koordinierung zwischen den verschiedenen Politikbereichen, die größere Kohärenz der Aktivitäten innerhalb der Kommission und eine stärkere Sensibilisierung für Unterschiede und Fragestellungen im Hinblick auf den Zustand der Wälder und die Entwicklung des Forstsektors in den verschiedenen Teilen der EU. Diese Fortschritte bedeuten zwar keine umfassenden Veränderungen der forstwirtschaftlichen Verfahren, doch trägt der EU-FAP erheblich zu einem stärker abgestimmten Ansatz bei den forstlichen Maßnahmen in der EU bei.

- Eine Diskussion über die Folgemaßnahmen zum EU-FAP für die Zeit nach 2011 und die EU-Forststrategie generell sollte frühzeitig begonnen werden.

Auf Grundlage der Halbzeitbewertung wird außerdem empfohlen, einen sektorenübergreifenden Ansatz zu verfolgen und damit andere forstrelevante Bereiche, wie Umwelt, Wirtschaft und Soziales, verstärkt einzubeziehen. Um das Profil der EU auf internationaler Ebene und den Einfluss auf forstbezogene Prozesse zu stärken, sollten die wichtigsten internationalen Themen in die Forstmaßnahmen der EU integriert werden. Die EU-Forststrategie sollte in Bezug auf aktuelle Themen und Herausforderungen ständig angepasst werden. Das Dreieck Wissenschaft-Politik-Praxis kann und muss durch eine bessere Koordinierung wissenschaftlicher Arbeiten und Nutzung von Geldern gestärkt werden. Der EU-FAP läuft zum Ende dieses Jahres aus und es bleibt abzuwarten, wie die angeregten Maßnahmen und Aktivitäten umgesetzt worden sind. Bis dahin sollte auch zwingend eine weitere Finanzierung nach 2012 vorbereitet und veranlasst werden.

Literaturhinweis:

[1] PELLÉ, P.; TIKKANEN, I.; VAN BRUSSELEN, J.; VILÉN, T.; WEISS, G.; TYKKÄ, S.; DOMÍNGUEZ, G.; BOGLIO, D.; KENTER, M. (2009): Mid-term evaluation of the implementation of the EU Forest Action Plan. A Study for the DG Agriculture and Rural Development. AGRI-2008-EVAL-07. http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/euforest/index_en.htm