

# Forstpolitik in der EU: Zur Bedeutung der Europäischen Kommission in einem dynamischen Politikfeld

Kathrin Böhling<sup>1,\*</sup>, Helena Eisele<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bayerische Landesanstalt für Wald- und Forstwirtschaft

## Abstract

In der Europäischen Union gibt es keine vertraglich geregelte gemeinsame Forstpolitik, faktisch jedoch ein Politikfeld, das für die Wälder und die Waldbewirtschaftung in Europa relevant ist. Der vorliegende Beitrag widmet sich der Rolle der Europäischen Kommission in diesem kontrovers diskutierten Politikfeld, das sich dynamisch entwickelt. Mithilfe interpretativer Ansätze der Politikfeldanalyse wird gezeigt, dass die Kommission forstpolitisch agiert: Sie nutzt die ihr übertragenen Kompetenzen, um die Ansprüche an Wälder zu regeln, die zugenommen haben. Waldreiche EU-Mitgliedstaaten sind gefordert, sich verstärkt in EU-Politikprozesse einzubringen und eine in die Zukunft gerichtete Gestaltung des Subsidiaritätsprinzips zu gewährleisten.

**Keywords:** European Commission, EU, Forest Policy, Member States, Subsidiarity, Governance  
**doi:** 10.3188/szf.2022.0016

\* Hans-Carl-von-Carlowitz-Platz 1, D-85354 Freising, E-Mail: kathrin.boehling@lwf.bayern.de

In der Europäischen Union (EU) gibt es keine in den Verträgen verankerte gemeinsame Forstpolitik. Es gibt jedoch faktisch ein Politikfeld, das für die Wälder und die Waldbewirtschaftung in Europa relevant ist. Häufig wird zwischen mittelbar walddrelevanten EU-Politiken (forest-related policies) und der unmittelbaren EU-Forstpolitik (forest-focused policies) unterschieden (Kleinschmit 2017; Winkel et al 2013). Die mittelbar walddrelevante EU-Politik geht auf Strategien und Gesetze in angrenzenden Politikbereichen wie Landwirtschaft, Umwelt, Energie, Handel und Forschung zurück (vgl. de Buren et al 2016; Madlener & Sorda 2013).

Darüber hinaus gibt es mit der im Jahr 1998 erstmalig verabschiedeten EU-Forststrategie, den Forstaktionsplänen sowie dem 2010 veröffentlichten «Green Paper on Forest Protection and Information» eine unmittelbare, jedoch unverbindliche EU-Forstpolitik (Kleinschmit 2017). Sie bekräftigt die Bedeutung des Waldes für die Bereitstellung unterschiedlicher Ökosystemdienstleistungen, das Konzept der nachhaltigen Waldbewirtschaftung und das Prinzip der Subsidiarität. Im Juli 2021 hat die Europäische Kommission die «Neue Strategie zum Schutz und zur

Wiederherstellung der Wälder in der EU» angenommen.

Im fragmentierten EU-Forstpolitikfeld nimmt die Europäische Kommission eine besondere Rolle ein. Sie gilt als «Hüterin der Europäischen Verträge» und hat für Politikbereiche mit gemeinsamen und alleinigen EU-Kompetenzen ein Initiativrecht. Im Dezember 2019 hat die Kommission ihre neue Wachstumsstrategie unter dem Begriff «Green Deal» veröffentlicht.<sup>1</sup> Zwischen 2019 und 2024 werden Weichen gestellt, um bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen, Wachstum von Ressourcennutzung zu entkoppeln, zusätzliche Strukturmittel in Höhe von 100 Milliarden Euro zu mobilisieren und eine neue Waldstrategie auszuarbeiten, die auf die im März 2020 verabschiedete EU-Biodiversitätsstrategie aufbaut.<sup>2</sup>

Der vorliegende Beitrag widmet sich der Europäischen Kommission im EU-Forstpolitikfeld. Ob-

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_21\\_3723](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_3723) (05.12.2021)

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_de) (2.11.2021)



**Abb 1** Welchen Weg soll die europäische Waldstrategie einschlagen? Im Dezember 2019 entschied sich die Europäische Kommission für eine Wachstumsstrategie unter dem Begriff «Green Deal». Foto: Vladislav Babienko/unsplash

wohl die Europaforschung die Bedeutung der Kommission im Integrationsprozess hervorgehoben hat (vgl. Hartlapp et al 2016; Hooghe & Rauh 2017), wird sie in Untersuchungen zu Entwicklungen im EU-Forstpolitikfeld bisher kaum als handlungsfähige Akteurin wahrgenommen (Pülzl et al 2018; Winkel & Sotirov 2016).

Forstpolitik in der EU wird hier als ein von verschiedenen Akteurinnen und Akteuren geprägtes Feld verstanden, das sich dynamisch entwickelt und im Mehrebenen-System europäischen Regierens verankert ist. Auf Grundlage qualitativer Daten wird inhaltsanalytisch gezeigt, welche forstpolitischen Interessen in der Kommission verfolgt und welche Überzeugungen diesen Interessen zugrunde liegen. Der akteursbezogene Zugang der vorliegenden Studie gründet auf interpretativen Ansätzen der Politikfeldanalyse. Für die Konzipierung von Interessen und Überzeugungen ist das in den Forstpolitikwissenschaften verbreitete Advocacy Coalition Framework zentral (Sabatier 1988; Sotirov et al 2017). Po-

litikprozesse können an Koalitionen von Akteurinnen und Akteuren mit gemeinsamen Grundüberzeugungen festgemacht werden, die für die Durchsetzung ihrer Interessen und Positionen die ihnen zur Verfügung stehenden Machtressourcen nutzen (Patzelt 2007).

## Material und Methoden

Empirische Grundlage der explorativen Untersuchung sind 16 leitfadengestützte und transkribierte Interviews mit folgenden Personen: mit Vertreterinnen und Vertretern der Europäischen Kommission (Generaldirektionen GD Landwirtschaft, GD Umwelt, GD Klima), eines in Brüssel tätigen Umweltverbands (WWF), des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMEL), der Bayerischen Forstverwaltung, des Bayerischen Bauernverbands und der Bayerischen Staatsforsten sowie mit Abgeordneten des EU-Parlaments und einem Assistenten eines Abgeordneten (Tabelle 1). Die Schwerpunktsetzung bei Forstvertreterinnen und Forstvertretern aus Bayern ist dem Zusammenhang mit dem Projekt geschuldet, das aus Mitteln des Bayerischen Staatsministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten finanziert wurde.

Zu den Interviews kommen zahlreiche Gespräche hinzu, die zwischen Herbst 2017 und Herbst 2019 mit Angehörigen der Kommission und des Parlaments sowie mit Vertreterinnen und Vertretern europäischer Waldbesitzerverbände und forstlicher Belange aus Bayern, anderer Bundesländer und des Bundes geführt wurden. Die Gespräche wurden als Datenmaterial nicht inhaltsanalytisch ausgewertet, bildeten aber einen wichtigen Bezugsrahmen für das anwendungsorientierte Forschungsprojekt.

Die inhaltsanalytische Auswertung erfolgte mithilfe der Software MAXQDA. Die für den vorliegenden Beitrag relevanten Kategorien sind «Interessen» und «Wahrnehmung EU-Forstpolitik». Um Nutzen und Motive zu ermitteln, wurden die Interviewpartnerinnen und -partner nach ihren Einschätzungen über Entwicklungstendenzen im Politikfeld gefragt. Mit der Kategorisierung der transkribierten Interviews haben sich thematisch ausdifferenzierte Befunde zu forstpolitischen Interessen und Überzeugungen herauskristallisiert. Sie strukturieren den Ergebnisteil und werden dort näher erläutert.

## Stand des Wissens: zur Rolle der Europäischen Kommission in EU-Politikprozessen

Die Europäische Kommission hat eine herausgehobene Position in der EU. Als «Motor der Integration», «Hüterin der Verträge» und «Exekutivorgan der Union» kann sie die inhaltliche Ausgestaltung



Nr.	Institution	Verwaltungseinheit/Zugehörigkeit	Datum	Abkürzung
1.	Europäische Kommission	GD Landwirtschaft, «Environment, Climate Change, Forestry and Bio-economy» Unit	28.11.2017	KOM_1
2.		GD Landwirtschaft, «Environment, climate change, forestry and bio-economy» Unit	07.11.2018	KOM_2
3.		GD Umwelt, «Land Use & Management» Unit	29.11.2017	KOM_3
4.		GD Umwelt, «Land Use & Management» Unit	29.11.2017	KOM_4
5.		GD Umwelt, «Nature Protection» Unit	07.11.2018	KOM_5
6.		GD Klima, «Land Use & Finance for Innovation» Unit	30.11.2017	KOM_6
7.	EU-Parlament	Mitglied der ALDE-Fraktion	21.04.2017	MEP_1
8.		Mitglied der S&D-Fraktion	10.05.2017	MEP_2
9.		Mitglied der S&D-Fraktion	24.11.2017	MEP_3
10.		Mitglied der EVP-Fraktion	23.11.2017	MEP_4
11.		Assistent eines Mitglieds der Fraktion der Grünen	23.11.2017	Assis_MEP
12.	WWF Brüssel	European Policy Office	29.11.2017	Umwelt_1
13.	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Europäische und internationale Waldpolitik	23.06.2017	Forst_1
14.	Bayerische Forstverwaltung	Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	11.04.2017	Forst_2
15.	Bayerischer Bauernverband	Geschäftsstelle München	27.04.2017	Forst_3
16.	Bayerische Staatsforsten	Zentrale Regensburg	02.05.2017	Forst_4

**Tab 1** Übersicht über die durchgeführten Interviews. GD: Generaldirektion, S&D: Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament, ALDE: Allianz der Liberaldemokraten in Europa, EVP: Europäische Volksparteien

	Nutzungsperspektive	Naturschutzperspektive
Sicht auf Wälder	Rohstoffquelle für Holz und andere forstliche Produkte	Ökosystem
Zentrale Anspruchsgruppen	Waldbesitzende und Unternehmen, Forstholzkette	Tiere und Pflanzen, Zivilgesellschaft
Merkmale Waldökosysteme	Waldgesundheit, -schutz und -wachstum, Wirtschaftlichkeit	Artenvielfalt, Dynamik, Störungen
Politikziele	Wettbewerbsfähigkeit des Forstsektors	Steigerung von Artenvielfalt in Wäldern
Paradigma Waldbewirtschaftung	Nachhaltige Forstwirtschaft (Fokus Holzproduktion)	Naturschutz, ökosystembasierte Waldbewirtschaftung
Wissensgrundlage	Forstwissenschaften, Ökonomie, Technik	Ökologie, Biologie, Ethik

**Tab 2** Perspektiven auf europäische Wälder (Quelle: Winkel & Sotirov 2016, 502; angepasst und übersetzt)

von Politiken nachhaltig beeinflussen (Kopp-Malek et al 2009). Wenn europäische Politik initiiert wird, konsultiert die Kommission umfangreich und vielfältig. Dies zeigt sich unter anderem am stetig zunehmenden Engagement von Verbänden und NGOs, einschliesslich der Waldbesitzerverbände in Brüssel. Die Kommission ist gefordert, den Anforderungen einer effizienten Bürokratie zu genügen und Lösungen für Probleme von gemeinschaftlichem Interesse zu liefern (Hooghe & Rauh 2017). Auf politischer Ebene tritt die für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählte Leitung der Kommission mit relativ allgemein formulierten Zielen an, um Verhandlungsspielräume für divergierende Interessen zu bieten und Konsensfindung zu befördern (Mayntz 1993).

Trotz heterogenen Verwaltungskulturen innerhalb der Kommission und sektoraler Fragmentierung zeigen sich bei Betrachtung der politischen Einflussnahme relativ stabile Muster. Die Kommission handelt als «gemässiger Agenda-Setter» (Hartlapp

et al 2016). Bei der Ausübung ihres Initiativrechts wird sie in der Regel aktiv, wenn im Kollegium (Collège) der Kommissarinnen und Kommissare Konsens darüber besteht, dass ein neues Gesetz notwendig ist. Der Rat und das Parlament der EU können die Kommission auffordern, Gesetzesvorschläge zu machen und politische Strategien zu initiieren. Weil sie nie allein handeln kann, antizipiert die Kommission bei einer Politikformulierung Mehrheiten im Rat und im Parlament und greift Regulierungsmuster aus Mitgliedstaaten für Gesetzes- und Reformvorschläge auf. Von umfangreichen Konsultationen flankiert, bestimmt sie wesentlich die politische Agenda der EU mit.

Machttheoretisch gesprochen verschafft die Stellung der Kommission in EU-Politikprozessen Möglichkeiten für die Ausübung von Deutungsmacht (Patzelt 2007). Die Kommission kann bestimmen, wie über Wald und forstliche Belange auf EU-Ebene gedacht und gesprochen wird. Dieses «dritte Gesicht der Macht» lässt sich an Ideen und Diskur-

sen festmachen, die sich meist subtil und allmählich in Politikprozessen durchsetzen. Es bestimmt den Rahmen des Denkens und Handelns. Entscheidungsmacht bedeutet, den eigenen Willen gegen Widerstreben Anderer durchzusetzen. Verhinderungsmacht heisst, Entscheidungen durch die eigene Vetoposition zu verhindern. Rat und Parlament sind Gesetzgeber in der EU. Sie verfügen über Entscheidungs- und Verhinderungsmacht, können inhaltlich aber nicht den Rahmen abstecken, innerhalb dessen Aufgabenfelder von gemeinschaftlichem Interesse adressiert und Lösungen formuliert werden.

Die Ausübung des Initiativrechts durch die Kommission hat sich als folgenreich für den Forstsektor in den EU-Mitgliedstaaten erwiesen (Aggestam & Pülzl 2018; Böhling 2018). Mit Blick auf die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und die LULUCF-Verordnung (Land Use, Land Use Change & Forestry) wird beispielsweise lebhaft diskutiert, ob sie europäische Bestimmungen für nachhaltige Waldbewirtschaftung enthalten (Blaser & Gardi 2019; Weber & Christophersen 2002). Mit den gewachsenen Anforderungen an Wälder und ihrer Regulierung auf EU-Ebene lässt sich feststellen, dass der für Deutschland geltende Status quo der forstpolitischen Aufgabenteilung ins Wanken geraten ist (Jürges & Newig 2015), während die fehlende Koordinierung und Kohärenz forstlich relevanter Politiken auf EU-Ebene Umsetzungsprobleme in der Fläche forciert.

Bereits Ende der 1980er-Jahre hat die Kommission die Notwendigkeit einer verbesserten Steuerung forstlich relevanter Politiken in der damaligen Europäischen Gemeinschaft thematisiert. Winkel und Sotirov (2016) stellen für europäische Forstpolitikprozesse eine «überzeugungsbezogene Spaltung» zwischen der Nutzungs- und der Naturschutzperspektive auf Wälder fest. Sie sehen hierin eine wichtige Ursache, weshalb eine verbesserte Koordinierung der forstrelevanten Politiken in der EU ausbleibt. Hinzu kommen das mangelnde Interesse der EU-Mit-

gliedsländer, Waldbelange auf supra- oder paneuropäischer Ebene zu regeln (Kleinschmit 2017), sowie interne Differenzen in der Kommission.

## Ergebnisse: Interessen und Überzeugungen im EU-Forstpolitikfeld

In den Interviews schälten sich vier Themenkomplexe heraus, zu denen unterschiedliche Haltungen bei den Befragten aus der Kommission und dem deutschen Forstsektor bestehen. Es sind dies: (1) Zuständigkeit für Forstpolitik, (2) Ziele für ein EU-Engagement in der Forstpolitik, (3) Anerkennung der Waldbewirtschaftung in der Gesellschaft und (4) Art der einzusetzenden Politikinstrumente. Für die Darstellung wird in der Tabelle 3 vereinfachend zwischen forstlichen Akteuren und der Kommission unterschieden. Diese Unterscheidung fusst auf der von Hartlapp et al (2016) entwickelten Idee, dass die Kommission als gemässigte Agenda-Setterin handelt und Gegenstand vielfältiger Einflussnahme aus den Mitgliedsländern und von Interessengruppen ist. Stellvertretend für letztere wird hier die Aufmerksamkeit auf forstliche Akteure aus Deutschland gelenkt.

### Zuständigkeit für Forstpolitik

Wie alle Politiken in der EU unterliegt Forstpolitik dem Subsidiaritätsprinzip. Demnach darf die Union erst dann tätig werden, wenn Ziele von in Betracht gezogenen Massnahmen von Mitgliedsländern nicht ausreichend auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene verwirklicht werden können. In Deutschland gilt das Bundeswaldgesetz aus dem Jahr 1975 als Rahmengesetz, um die vielfältigen Funktionen und Leistungen des Waldes sowie seine ordnungsgemässe Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern. Die Landeswaldgesetze führen diese Zielsetzung aus und ermöglichen «Vielfalt in der Einheit»

	Forstliche Akteure	Europäische Kommission
Zuständigkeit für Forstpolitik	Mitgliedstaaten und Bundesländer	Mitgliedstaaten zusammen mit EU
Ziele für EU-Engagement	Subsidiarität in der Forstpolitik Eingriffe in Eigentümerentscheidungen vermeiden Bürokratie eindämmen	EU-Waldstrategie als gemeinsamer Referenzrahmen und für Koordinierung mit Mitgliedstaaten 40%* der Landesfläche sind Wälder: EU-Einflüsse sind legitim
Waldbewirtschaftung und Gesellschaft	Integrative Forstwirtschaft erfüllt vielfältige Interessen Multifunktionalität der Wälder Leistungen der Forstwirtschaft müssen in Politik und Gesellschaft anerkannt werden	Gesellschaft fordert Verantwortung des Forstsektors ein Gesellschaftliche Anforderungen an Waldbewirtschaftung werden mit ökonomischer Ausrichtung nicht erreicht
Präferenzen Politikinstrumente	Freiwilligkeit Anreize setzen Internationale (paneuropäische) Waldkonvention	Regulativ Informationsbasiert Forstwirtschaft ist gefordert, Nachhaltigkeit aufzuzeigen

**Tab 3** Interessen und Überzeugungen im EU-Forstpolitikfeld. \*Nach Auskunft von EUROSTAT waren in der EU-28 182 Mio. ha bzw. 43% der Landesfläche Wälder und bewaldete Gebiete (Stand: 2015). Demnach zählt Spanien mit Schweden und Finnland zu den walddreichsten Ländern Europas. 32% der Landesfläche gelten als geschlossene Wälder. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20190321-1> (zuletzt aufgerufen: 13.12.2021)



Abb 2 Mangelnde Koordinierung kennzeichnet das EU-Forstpolitikfeld. Foto: 4ever.eu

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) sieht sich in der «Zuständigkeit für die gute fachliche Praxis für die Forstwirtschaft» und verfolgt auf EU-Ebene «das Interesse, dass hier keine Zuständigkeitsverlagerung eintritt» (Forst\_1). Forstpolitik sei Nationalpolitik «und da legen wir grossen Wert darauf», so eine im EU-Parlament geäusserte Sicht (MEP\_1). Vertretende von Bauern- und Waldbesitzerverbänden sowie diesen Verbänden nahestehende EU-Parlamentarier und EU-Parlamentarierinnen verwenden die Metapher der «Hintertür», um die Legitimität von walddrelevanten EU-Regelungen infrage zu stellen.

«Hintertür heisst, wenn man es als Naturschutzverband in Bayern oder Deutschland nicht schafft, seine Interessen in bestimmten Punkten durchzusetzen, dann schaut man, ob man es durch die Hintertür in Brüssel initiieren kann.» (Forst\_3)

Weiter würde die Kommission den Wald «als Spielwiese für Regelungen» sehen, «und dann schlägt es indirekt eben durch die Hintertür wieder bei uns auf». Eine Vertreterin eines Umweltverbands merkt an, dass die Metapher der Hintertür nicht zutreffend sei, da Waldbesitzerverbände bei relevanten Gesetzesvorhaben einbezogen sind.

In den Gesprächen mit Kommissionsmitarbeitenden finden sich keine expliziten Äusserungen zur

Beanspruchung einer forstpolitischen Kompetenz auf EU-Ebene. Eher wird diplomatisch-pragmatisch argumentiert. Die Waldstrategie wird als gemeinsamer Rahmen für die Koordinierung nationaler Forstpolitiken dargestellt, der auf dem Subsidiaritätsprinzip basiere und im Wesentlichen ein Narrativ sei.

«The EU forest strategy is based on the principle of subsidiarity. We are fully aware of that. But member states are also fully aware that we've got EU policies affecting forestry. We have climate change, we have environment, we have rural development, we have competition, we have trade, and all that affects forestry.» (KOM\_2)

Die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips ist dehnbar. So heisst es: «The Commission has competences for what it has competences» (KOM\_4). In GD Umwelt wird betont, dass sich hieraus eine faktische EU-Kompetenz für Forstpolitik ergäbe. Demgegenüber wird in GD Landwirtschaft argumentiert, dass die Kommission so weit ginge, wie es die Mitgliedstaaten zulassen: «If there is more competences at EU level, that can only happen if it comes from the member states» (KOM\_1). Unterstützung erhält diese Position aus einem Umweltverband: Die Rolle des Rates im EU-Forstpolitikfeld sei erheblich; «die würde ich nicht unterschätzen, auch nicht hinter den Türen» (Umwelt\_1).



## Ziele für EU-Engagement

Ein im Sinne mitgliedstaatlicher Zuständigkeit für Forstpolitik verstandenes Subsidiaritätsprinzip zielt darauf ab, «über Ordnungsrecht Eingriffe in die Eigentumsverhältnisse von Privatwaldbesitzern zu verhindern» (MEP\_1). Die Gesetze in Deutschland seien «anspruchsvoll» und die Wälder «bestmöglich geschützt» (Forst\_3). Wenn forstrelevante EU-Regelungen umzusetzen sind, sei ausserdem darauf zu achten, «nicht noch mehr Bürokratie aufzumachen» (MEP\_1). Wie verschiedentlich angedeutet, betrifft die Diskussion um die als aufwendig wahrgenommenen EU-Regelungen auch den Bund. Stellvertretend hierzu die Sicht eines Mitarbeiters der Bayerischen Forstverwaltung, laut dem es «in diesen Diskussionen mit der EU und auch mit dem Bund» immer darum gegangen sei, «wie hoch die Belastung, die Bürokratiebelastung sozusagen» sei (Forst\_2).

Die Problematik bürokratischer Regelungen und ihrer Eingriffstiefe werden in den von uns mit Kommissionsmitarbeitenden geführten Interviews kaum thematisiert. Mit Blick auf die Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie wird in GD Umwelt die Auffassung vertreten, dass europäische Regelungen Waldbesitzerinnen und -besitzer kaum direkt betreffen. Eine Vertreterin eines Umweltverbands räumt ein, dass die Umsetzung von EU-Gesetzen problematisch und frustrierend sein könne, dies in Brüssel aber teilweise übersehen werde.

Zuständigkeiten für Wald- und Forstbelange werden in der Kommission verschiedentlich mit Bezug auf den Anteil von Wäldern an der Gesamtlandesfläche in der EU begründet. Der Verweis auf den mit rund 40% verhältnismässig grossen Anteil der Waldfläche in Europa ist in der Kommission geläufig – etwa wenn es um nachhaltige Entwicklung im ländlichen Raum, Kohlenstoffbindung oder Habitate für geschützte Arten geht.

## Waldbewirtschaftung und Gesellschaft

Gesellschaftliche Ansprüche an Wälder wie Natur- und Klimaschutz werden zunehmend auf EU-Ebene geregelt. Forstliche Akteure verweisen regelmässig auf das Leitbild der integrativen Forstwirtschaft. Im BMEL und in Verbänden wird darüber hinaus die Bedeutung der Forstwirtschaft für das eher rohstoffarme Europa betont. Kritisch seien Einschränkungen für die Waldbewirtschaftung. Man könne es sich «nicht erlauben in Europa, in Deutschland allzumal, immer mehr Wälder unter Totalchutz zu stellen. Wir brauchen die Wälder auch für Wirtschaftszwecke, auch für Bioenergie, für die Erholung» (Forst\_1).

In der Kommission wird die Position vertreten, dass der Verweis auf die integrative Forstwirtschaft nicht ausreiche, um auf die gewachsenen Anforderungen an Wälder und Waldbewirtschaftung angemessen zu reagieren. Beispielsweise wurden bei

der letzten Reform der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie Nachhaltigkeitskriterien für die Erbringung von forstlicher Biomasse eingeführt. In der Debatte um die Notwendigkeit dieser Kriterien haben sich GD Umwelt und der Umweltausschuss des Parlaments durchgesetzt: Waldbewirtschaftung sei auch Risiko für Ökosysteme und Biodiversität, Zielkonflikte bei der Erreichung verschiedener Funktionen seien zu beachten. Die Mitgliedstaaten seien in der Verantwortung, den Ausgleich verschiedener Interessen an Wälder darzustellen – so auch eine in GD Landwirtschaft vertretene Auffassung. Europäische Fördergelder stünden für die Verbesserung von Kooperationen in der Fläche zur Verfügung, würden in manchen Mitgliedstaaten aber nicht ausreichend ausgeschöpft.

## Präferenzen Politikinstrumente

Politikinstrumente sind «operative Mittel», die den Zweck verfolgen, bei den Adressaten eines politischen Programms anvisierte Ziele zu erreichen beziehungsweise Verhaltensänderungen zu bewirken (Blum & Schubert 2011, 85). Sie reichen von traditionell staatszentrierten Regulierungen und Förderungen über Beratung und Wissenstransfer bis hin zu markt- und informationsbasierten, weicheren Instrumenten, die nicht staatliche Akteure einschliessen. Die forstpolitische Steuerung in Deutschland gilt im europäischen Vergleich als liberal (Nichiforel et al 2018). Exemplarisch heisst es hierzu aus der Bayerischen Forstverwaltung:

*«Wir meinen ja: die Standards sind in Ordnung ... dass wir das weiter so auf freiwilliger Basis halten können. Dafür haben wir die Instrumente. Die funktionieren, und die funktionieren auch ganz gut. Das kann so bleiben ... auf freiwilliger Basis, das ist wirklich das Entscheidende.» (Forst\_2)*

Um den forstpolitischen Status quo in Deutschland zu sichern, setzen sich BMEL und Waldbesitzerverbände für die Etablierung einer paneuropäischen Waldkonvention (Forest Europe) ein.<sup>3</sup>

Über diesen Weg sollen EU-Eingriffe in die Gewährleistung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung vermieden und im internationalen System «Augenhöhe» mit den Biodiversitäts- und Klimakonventionen erreicht werden (Forst\_1). Im «Forest Europe»-Prozess sind 45 Mitgliedstaaten und die EU beteiligt. Seit den frühen 1990er-Jahren gibt es Verhandlungen.

In der Kommission werden unterschiedliche Einschätzungen zum Mehrwert einer europäischen Waldkonvention vertreten. Während in GD Landwirtschaft die «persönliche Meinung» geäussert wird (KOM\_2), dass die Waldkonvention eine gute völ-

<sup>3</sup> Da es sich bei *Forest Europe* um einen völkerrechtlichen Prozess handelt, sprechen die jeweiligen Ratspräsidenschaften für die EU-Mitgliedstaaten und nicht die Kommission.

kerrechtliche Entwicklung darstellt, heisst es in GD Umwelt, dass Waldbesitzerverbände und walddreiche Staaten die Waldkonvention unterstützen, um sich von gesellschaftlichen Ansprüchen an Wälder abzusichern.

Über die bestehenden EU-Richtlinien zur Einrichtung des «Natura 2000»-Schutzgebietsnetz hinaus hat die Kommission zuletzt mit sogenannten «Guidance Documents» Handlungsempfehlungen verfasst – etwa für die Kaskadennutzung von Holz (GD Wachstum) oder für die Umsetzung des risikobasierten Ansatzes bei der energetischen Nutzung von Forstbiomasse (GD Energie). Hinzu kommen Rechenschaftspflichten der Mitgliedsländer für die Kohlenstoffbindung in Wäldern und Holzprodukten auf Grundlage der seit 2018 geltenden LULUCF-Verordnung. In GD Landwirtschaft wird die Erwartung vertreten, dass der Forstsektor verstärkt gefordert sei, seine Nachhaltigkeit darzulegen:

*«It will be important for the long-term development of the bioeconomy and bioenergy and decarbonization and the future of forestry that we are able to prove to society that sustainable forest management is fully compatible with the use of forest products. So in the long-term it will be in our interest to have all these assurances of sustainability.» (KOM\_2)*

## Fazit

Forstpolitik in der EU ist ein «moving target» (Forst\_4). In diesem dynamischen und von verschiedenen Sektorlogiken geprägten Politikfeld hat die Rolle der Europäischen Kommission kaum Interesse geweckt. Wird die Kommission in der Debatte um die politische Steuerung (Governance) im EU-Forstpolitikfeld konzeptionell ausgeklammert, so die Kernaussage des vorliegenden Beitrags, bleibt der Erkenntnisgewinn über dessen Entwicklungsdynamik lückenhaft. Die auf interpretativen Ansätzen der Politikfeldanalyse fussende Untersuchung von Interessen und Überzeugungen im EU-Forstpolitikfeld zeigt die von Winkel und Sotirov (2016) festgestellte überzeugungsbezogene Spaltung innerhalb der Kommission sowie zwischen einzelnen Generaldirektionen und Vertreterinnen und Vertretern des deutschen Forstsektors auf. Darüber hinaus wird deutlich, wie in der Kommission über politische Eingriffe in die forstlichen Belange der Mitgliedsländer gedacht wird.

Die Europäische Kommission greift die in Wirtschaft und Gesellschaft gewachsenen Ansprüche an Wälder auf und nutzt hierfür die ihr übertragenen Kompetenzen. Dies zeigt sich deutlich bei den von GD Umwelt ausgehenden Initiativen, lässt sich jedoch auch für GD Landwirtschaft feststellen. Auch wenn die EU-Waldstrategie unverbindlich ist, sind die Mitgliedstaaten aus Sicht von GD Landwirtschaft

gefordert, sich forstpolitisch daran zu orientieren. Neuerdings zeigt sich auch bei anderen Generaldirektionen, dass die Kommission als gemässigte Agenda-Setterin im fragmentierten EU-Forstpolitikfeld agiert. Damit erworbene Handlungsspielräume nutzt die Kommission, um Deutungsmacht auszuüben.

Mit der Präferenz für regulative und informationsbasierte Politikinstrumente sieht die Kommission die EU-Mitgliedstaaten in der Verantwortung, in geeigneter Weise auf globale und/oder europäische Problemlagen zu reagieren. Die zuletzt verabschiedeten Regelungen zeigen, dass sie sich hiermit durchsetzt. Demgegenüber legt die geringe Aussicht auf eine paneuropäische Waldkonvention nahe, dass die europäischen Staaten dieser Entwicklung keine Kompetenz jenseits ihrer nationalstaatlichen Belange entgegensetzen können. Es wäre deshalb im Interesse walddreicher EU-Mitgliedstaaten, über ein forstpolitisches Handlungsmandat auf EU-Ebene zu entscheiden, das Spielräume für eine in die Zukunft gerichtete Gestaltung des Subsidiaritätsprinzips in der Forstpolitik etabliert. ■

Eingereicht: 31. August 2020, akzeptiert (mit Review): 23. Juli 2021

## Literatur

- AGGESTAM F, PÜLZL H (2018)** Coordinating the Uncoordinated: The EU Forest Strategy. *Forests* 9. doi: 10.3390/f9030125.
- BLASER J, GARDIO (2019)** Wald in der globalen Klimapolitik: Stand heute und Perspektiven. *Schweiz Z Forstwes* 170: 2–9. doi: 10.3188/szf.2019.0002.
- BLUM S, SCHUBERT K (2011)** Politikfeldanalyse. Wiesbaden: VS Verlag.
- BÖHLING K (2018)** Forstpolitik in der EU. Ohne Vertragsgrundlage aber mit Konsequenzen für forstliche Akteure in der EU. *LWF Aktuell* 116: 49–50.
- DE BUREN G, LIEBERHERR E, STEINMANN K (2016)** Waldspezifische Förderung in der Europäischen Union: Umsetzung in drei Fallbeispielen. *Schweiz Z Forstwes* 167: 270–277. doi: 10.3188/szf.2016.0270.
- HARTLAPP M, METZ J, RAUH C (2016)** Wer mässigt den Agenda-Setter im EU-System und wie? Drei Modi der Positionsbildung in der EU-Kommission. *Z f Politikw* 26, Supplement 1: 85–98.
- HOOGHE L, RAUH C (2017)** The Commission services: A powerful permanent bureaucracy. In: Hodson D, Peterson J, editors, *Institutions of the European Union*. Oxford: OUP, 187–212.
- JÜRGES N, NEWIG J (2015)** How interest groups adapt to the changing forest governance landscape in the EU: A case study from Germany. *For Pol & Econom* 50: 228–235.
- KLEINSCHMIT D (2017)** Grundlagen der supranationalen Waldpolitik. *APuZ* 67, Sonderheft Wald, 39–45.
- KOPP-MALEK T, KOCH M, LINDENTHAL A (2009)** Die Europäische Kommission als lernende Organisation? Wiesbaden: VS Verlag. 179 p.
- MADLENER R, SORDA G (2013)** Intensivere Holznutzung in Europa: Politik- und Forschungsaspekte. *Schweiz Z Forstwes* 164: 428–435. doi: 10.3188/szf.2013.0428.
- MAYNTZ R (1993)** Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier A, editor, *Policy Analyse: Kritik und Neuorientierung (PVS Sonderheft 24)*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 39–56.

- NICHIFOREL L, KEARY K, DEUFFIC P, WEISS G, JELLESMARK B ET AL (2018) How private are Europe's private forests? A comparative property rights analysis. *Land Use Pol* 76: 535–552.
- PATZELT WJ (2007) Einführung in die Politikwissenschaft. Passau: Wissenschaftsverlag Rothe. 573 p.
- PÜLZL H, WYDRA D, HOGL K (2018) Piecemeal integration: Explaining and understanding 60 years of European Union forest policy-making. *Forests* 9 (11): 719, doi: 10.3390/f9110719.
- SABATIER PA (1988) An Advocacy Coalition Framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sci* 21: 129–168.
- SOTIROV M, STELTER M, WINKEL G (2017) The emergence of the European Union Timber Regulation: How Baptists, bootleggers, devil shifting and moral legitimacy drive change in the environmental governance of global timber trade. *For Pol & Econ* 81: 69–81.
- WEBER N, CHRISTOPHERSEN T (2002) The influence of non-governmental organizations on the creation of Natura 2000 during the European policy process. *For Pol & Econ* 4: 1–12.
- WINKEL G, AGGESTAM F, SOTIROV M ET AL (2013) Forest Policy in the European Union. In: Pülzl H et al, editors, *European Forest Governance. Issues at State and the Way Forward. EFI: What Science Can Tell Us 2*, 52–63.
- WINKEL G, SOTIROV M (2016) Whose integration is this? European forest policy between the gospel of coordination, institutional competition, and a new spirit of integration, *Env & Plan C: Gov & Pol* 34: 496–514.

## La politique forestière dans l'UE: l'importance de la Commission européenne dans un domaine politique dynamique

L'Union européenne ne dispose pas d'une politique forestière commune régie par un traité, mais dans les faits, il existe un domaine politique qui concerne les forêts et la gestion forestière en Europe. Le présent article est consacré au rôle de la Commission européenne dans ce domaine politique controversé qui se développe de manière dynamique. À l'aide d'approches interprétatives de l'analyse des domaines politiques, il est démontré que la commission agit en matière de politique forestière: elle utilise les compétences qui lui sont attribuées pour réglementer les exigences croissantes envers les forêts. Les Etats membres de l'UE riches en forêts sont appelés à s'impliquer davantage dans les processus politiques de l'UE et à garantir une conception tournée vers l'avenir du principe de subsidiarité.

## Forest policy in the EU: the European Commission in a dynamic policy area

There is no common forest policy in the European Union anchored in the treaties, yet there is a factual policy area that is relevant for forests and forest management across Europe. The present article focuses on the role of the European Commission in this dynamically evolving and controversially discussed policy area. Based on interpretative approaches in policy analysis, it is shown that the Commission sets the agenda: it uses the competences assigned to it to regulate the increased demands on forests. Forest-rich EU member states are challenged to get more involved in EU policy processes and to ensure a future-oriented design of the subsidiarity principle.