

***Bewertung der gemeinschaftlichen
Beihilferegulung für
Aufforstungsmassnahmen in der
Landwirtschaft (VO 2080/92)***

ENDBERICHT

Maerz 2001

In Anschluss an die Vorstellung des Berichts im Rahmen des Staendigen Forstausschusses am 1 Oktober 2001 wurde es vom Autor als wesentlich erachtet, auf grund der Anmerkungen der nationalen Delegierten, die Ergebnisse mit zusaetzlichen Informationen zu ergaenzen sowie juengste Entwicklungen in bestimmten nationalen Programmen zu beruecksichtigen.

Die Empfehlungen und Schlussfolgerungen wurden vom Autor verfasst und reflektieren nicht unbedingt die Meinung der Europaeischen Kommission.

Die deutsche Fassung BEWERTUNG DER GEMEINSCHAFTLICHEN BEIHILFEREGELUNG FÜR AUFFORSTUNGSMASSNAHMEN IN DER LANDWIRTSCHAFT, im Rahmen der Verordnung (EWG) N° 2080/92 – Endgültiger Bericht, enthält folgende Kapitel:

- Zusammenfassung
- Kapitel 4 Allgemeine Schlußfolgerungen
- Kapitel 5 Empfehlungen

Die vollständige Originalversion der Evaluierung , inklusive Anhaenge liegt nur in französischer Sprachfassung „Evaluation du système communautaire pour les mesures forestières en agriculture du Règlement (CEE) 2080/92 – Rapport final“ vor.

Die englisch Version „Evaluation of the Community aid scheme for forestry measures in agriculture of Regulation N° 2080/92 – FINAL REPORT“ ist mit Ausnahme der Anhaenge ebenfalls vollständig verfügbare.

ZUSAMMENFASSUNG

1992 wurden flankierend zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) Begleitmaßnahmen für die Umwelt, den Vorruhestand und die Forstwirtschaft verabschiedet. Damit sollten die zu erwartenden Veränderungen unterstützt und damit verbundene, als negativ eingestufte Auswirkungen für die Landwirte abgemildert werden.

Die Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 des Rates vom 30. Juni 1992 schuf so eine europäische Beihilferegelung für Aufforstungsmaßnahmen in der Landwirtschaft mit vier Hauptzielen:

- ✚ die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation vorgesehenen Änderungen abstützen,
- ✚ zu einer langfristigen Verbesserung der Waldressourcen beitragen,
- ✚ zu einer Bewirtschaftung des natürlichen Raums beitragen, die mit dem ökologischen Gleichgewicht besser vereinbar ist,
- ✚ gegen den Treibhauseffekt vorgehen und die Kohlendioxidabsorption unterstützen.

Analog zu diesen vier Zielvorgaben wurden die bestehenden Instrumente im Sinne eines größeren Anreizes verstärkt, d.h. es wurden eingeführt:

- ✚ **Aufforstungsbeihilfen** zur Förderung einer alternativen Nutzung landwirtschaftlicher Flächen:
 - Investitionsbeihilfe für Neuanpflanzungen,
 - Prämie für die Waldpflege,
 - Einkommensausgleich.
- ✚ Beihilfen für die **Verbesserung bestehender Waldflächen** (damit die Landwirte die Waldbewirtschaftung weiter ausbauen können).
Parallel dazu waren die Mitgliedstaaten aufgerufen, mehrjährige nationale bzw. regionale Programme mit genauen Vorgaben für die Handhabung der Förderung zu erarbeiten.

Seitens der Generaldirektion Landwirtschaft wurde der Wunsch geäußert, die Wirkung dieser für die 15 Staaten der Europäischen Union geschaffenen Beihilferegelung sollten für jedes der angegebenen Ziele bewertet und der Beitrag der nationalen und regionalen Programme zu ihrer Umsetzung ermittelt werden.

Für jedes Ziel wurden Bewertungskriterien und Indikatoren definiert, welche durch Daten, die in der Europäischen Kommission und 8 Mitgliedsstaaten gesammelt worden sind und die die europäische Situation wiedergeben, quantifiziert wurden. In diesen 8 Ländern befinden sich 96% der durch die VO 2080 aufgeforsteten Flächen.

Zusätzlich zu den nationalen und europäischen Statistiken wurden auch praktische Erkenntnisse von 171 Begünstigten, von Entscheidungsträgern und nationalen oder regionalen Experten in den 8 Ländern berücksichtigt.

Die Erfassung und Auswertung der Daten übernahm in jedem Land ein nationaler Bewerter.

Doch angesichts von Komplexität und Umfang der behandelten Fragen, der unübersichtlichen Datenlage, fehlender einheitlicher Überwachungsmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten, Lücken in den amtlichen Daten und nicht zuletzt aufgrund der Schwierigkeit, die Ergebnisse nach nur sechs Jahren zu bewerten (was verglichen mit den Wuchszyklen des Walds sehr kurz ist), sind die Analysen und Schlussfolgerungen dieser Bewertung nur bedingt aussagekräftig.

Die Verordnung 2080 bot den Mitgliedstaaten einen – verbindlichen - Rahmen, bei dem es jedem Mitgliedstaat selbst überlassen blieb, ob er bestimmte Ziele und Zielgruppen in den Vordergrund stellte oder die Förderung abhängig von der eigenen Planung und den vorhandenen finanziellen Mitteln gestaltete.

Dieser Modulationseffekt und die Abstimmung auf das jeweilige Umfeld und die nationalen Schwerpunkte kamen umso stärker zum Tragen, als die VO 2080 oft als „Allzweck –Verordnung“ mit unübersichtlicher Zielsetzung und unterschiedlichen, teilweise sogar widersprüchlichen Ebenen gesehen wurde.

In der Tat ist, von wenigen Ausnahmen einmal abgesehen, eine große Bandbreite an Maßnahmen zu beobachten, die europaweit zahlenmäßig kaum ins Gewicht fallen, von denen aber aufgrund

Innovationsfreude und Vielfalt sehr viele belebende Impulse auf die Entwicklung des ländlichen Raums, die Waldbestände und die Umwelt ausgehen.

Auch wenn es nicht möglich war eine vorbildliche „gute Praxis“ zu definieren, und obwohl sich eine ursprünglich auf die Zwölferegemeinschaft zugeschnittene Verordnung nicht unbedingt auf fünfzehn europäische Staaten übertragen lässt, kann sich die Gesamtleistungsbilanz angesichts der vergleichsweise niedrigen Haushaltsausgaben auf EU-Ebene durchaus sehen lassen.

Leistungen und Schlüsselzahlen

Von 1994 - 1999 wurde im Rahmen der VO 2080 eine Million Hektar landwirtschaftlicher Fläche aufgeforstet.

Anhand eines kurzen Überblicks über die Besonderheiten der durchgeführten Maßnahmen lässt sich sozusagen das „Typprofil“ des Begünstigten zeichnen: Wer im Rahmen der VO 2080 aufforstete, ist Landwirt aus dem Mittelmeerraum, vorzugsweise Spanier, über 50 Jahre alt und hat auf einer 8 ha großen, zuvor höchstwahrscheinlich nur extensiv als Weideland genutzten Fläche zu 56,8% Laubbäume, d.h. überwiegend *quercus suber* oder *quercus ilex*, angepflanzt.

Er hat die Arbeiten nicht selbst ausgeführt (nicht zuletzt, wenn größere Flächen aufzuforsten waren), die Kosten dafür wurden bei Aufforstungen in Ziel-1-Gebieten praktisch aus Fördermitteln erstattet. Der Einkommensausgleich deckte knapp 20 % seines betrieblichen Brutto-Einkommens.

Nach Ländern stehen Spanien und Irland am oberen Ende der „Leistungsskala“, wo breit angelegte Aufforstungsprogramme unübersehbare Akzente gesetzt haben, z.T. weil es bisher kein größeres Aufforstungsprogramm gab, z.T. weil die Kofinanzierung durch die EU in den Ziel-1-Gebieten höher war; die beiden Länder bildeten sozusagen die „Kerngruppe“ bei der Umsetzung der Verordnung und nahmen somit das Risiko ökologisch vielleicht weniger positiver Begleiterscheinungen bewusst in Kauf.

Am anderen Ende der Skala steht Deutschland. Hier hat die Verordnung die Entwicklung der Aufforstung nur wenig beeinflusst, jedoch viel zu Verbesserungsarbeiten bzw. Maßnahmen zur Wertsteigerung des Bestands beigetragen.

Beitrag der Verordnung 2080 zur Entwicklung des ländlichen Raums

Insgesamt ist der Einfluss hier deutlich spürbar und als positiv einzustufen und, wie erwartet, erfüllte die VO 2080 durchaus ihre Begleitfunktion bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Zwar kam die Verordnung bei der Sicherung bzw. Neuschaffung von Verdienstmöglichkeiten und Arbeitsplätzen hauptsächlich in den südeuropäischen Staaten zum Tragen, doch höchst positive Auswirkungen der VO 2080 im Sinne einer Diversifizierung der Landwirtschaft und einer Stärkung des gesellschaftlich-wirtschaftlichen Geschehens als Folge der Aufforstungen waren in allen Mitgliedstaaten zu verzeichnen.

Da die Einkommensausgleichszahlungen bis zu 10% - 20% des betrieblichen Brutto-Einkommens in Ländern mit niedrigem Einkommen in der Landwirtschaft (südliche Länder und Irland) bzw. 2% in Ländern mit hohem Einkommen in der Landwirtschaft ausmachten und durchschnittlich 40% - 80% der bei den Begünstigten angefallenen Kosten aus Fördergeldern erstattet wurden, war die Durchschlagskraft recht groß.

Unseren Schätzungen zufolge entstanden durch die Aufforstungsmaßnahmen brutto 150 000 neue Arbeitsplätze, umgerechnet in Vollzeitstellen, auch wenn die Waldbewirtschaftung kein Ersatz für die Landwirtschaft ist, da sie weniger Arbeitskräfte benötigt und nicht das gleiche Knowhow voraussetzt. Auch nahmen die Begünstigten dazu geeignete Unternehmen in Anspruch, in Spanien, Irland und Portugal hat sich in starkem Maße die Untervergabe – woran in bestimmten Fällen eine geringe Beteiligung der Begünstigten selbst zu erkennen ist – herausgebildet. In bestimmten Regionen gingen davon starke Entwicklungsimpulse aus, die allerdings nicht gesichert sind – weil nur saisonal befristete Arbeitsplätze bzw. Arbeitsplätze für geringfügig Beschäftigte entstanden - und stark von den weiteren Investitionen abhängen.

Auch konnten unabhängig von den betreffenden Staaten und Regionen, da die „aufforstenden“ Landwirte ihre Produktionsleistung auf die besten und ertragreichsten Flächen konzentrierten,

weniger ertragreiche landwirtschaftliche Flächen in Randlage durch die Aufforstungen erschlossen und somit deren Aufgabe vermieden werden.

Die mögliche Komplementarität der VO 2080 zu anderen strukturpolitischen Maßnahmen (wie die Verordnung 2078 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren) wird dagegen kaum genutzt.

Einschränkend zu diesem tatsächlichen Erfolg ist jedoch eine Reihe kritischer Anmerkungen zur Nachhaltigkeit zu machen. Es ist offenbar keine konsequente, geschweige denn klar formulierte langfristige Planung der Mitgliedstaaten vorhanden, und es ist unklar, inwieweit sie mit ihrer künftigen Aufforstungspolitik – das gilt auch für die Aufforstungspolitik Europas – die damit eingeleiteten Impulse politisch und finanziell weiter unterstützen werden.

Das Durchschnittsalter der Begünstigten, 55 Jahre, ist außerdem für die Kontinuität und die Qualität der Waldpflege höchst problematisch, soweit sie sie, wie allgemein üblich, selbst übernehmen, und wirft Zweifel in der Frage der Nachfolge auf.

Beitrag der Verordnung 2080 zur Steigerung des Waldbestands (quantitativ und qualitativ)

Insgesamt fällt der Beitrag hier – von wenigen nationalen und regionalen Ausnahmen abgesehen – zahlenmäßig kaum ins Gewicht, ist aber qualitativ positiv.

Europaweit trägt die VO 2080 mit 10% zum jährlichen Netto-Zuwachs der Waldfläche bei. In den acht betreffenden Förderländern machen die im Sinne der VO 2080 aufgeforsteten Gebiete 2 % der Nutzwaldfläche aus.

Damit ist die Wirkung gering, im Mittelmeerraum allerdings deutlich stärker erkennbar und in Irland angesichts der Vielzahl der Neuaufforstungen geradezu signifikant.

Sie tragen mit 2,7% zur europäischen Holzproduktion bei, doch auch hier bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern (In Irland werden 48 % der laufenden heimischen Holzproduktion in absehbarer Zukunft aus Anpflanzungen aufgrund dieser Förderung kommen).

Qualitativ machen Laubbaumarten 56,8 % der aufgeforsteten Fläche aus, und der Kork- bzw. Steineiche kommt hierbei eine überragende Stellung zu, woran eine Trendwende gegenüber der Aufforstungspolitik früherer Jahrzehnte zu erkennen ist. Nadelbäume stellen dagegen 32,1% der Aufforstungen dar, und 4% davon wurden mit schnellwachsenden Holzarten bestockt. Auch gewinnt der neu entstehende Bestand durch die verstärkte Mischbepflanzung in bestimmten Staaten und Regionen erheblich an Wert.

Die Bestimmungen der Verordnung für Waldbauverbesserungen wurden von den Landwirten dagegen kaum genutzt: darauf entfallen nur 4 % des Haushalts der Verordnung. Sie schlagen mengenmäßig noch weniger zu Buche, auch wenn ihre Wirkung früher zum Tragen kommt (10-30 Jahre).

Sie haben aber vor allem in Deutschland, Finnland und Österreich zu einer vorbildlichen größeren Bestandsvielfalt beigetragen. In Spanien und Portugal wiederum konnten damit spezielle Maßnahmen zum Brandschutz und zur Verbesserung der Korkreichbestände durchgeführt werden (Es ist auf eine Mehrproduktion von rd. 10% - 15% bei der von Spanien und Portugal exportierten Korkmenge zu hoffen).

Zu diesen in Bezug auf die Qualität positiven Schlussfolgerungen sind allerdings gewisse Einschränkungen zu machen, da die betreffenden Bestände noch jung sind und sich der voraussichtliche Erfolg nur schwer einschätzen lässt, vor allem in Ländern mit „schwierigen“ Umweltbedingungen. Außerdem sind für die Pflege der Bestände, die Schulung und technische Beratung wie auch für die Qualität der verwendeten Jungpflanzen nicht alle Voraussetzungen erfüllt.

Festzuhalten ist schließlich, dass im Zeitraum 1994-1999 im Rahmen der VO 2080 tatsächlich neue, wenn auch bescheidene Waldbestände entstanden sind, dieser Zeitraum aber für die Kontinuität und die langfristige Bestandsmehrung zu kurz ist. Aufgrund einer fehlenden wirklichen Planung der Mitgliedstaaten herrscht in dieser Hinsicht Unsicherheit, nicht zuletzt auch bezüglich der finanziellen Möglichkeiten bestimmter Länder, um die Aufforstungen im Zeitraum 2000 – 2006 in einem vergleichbaren Tempo fortzuführen.

Beitrag der Verordnung 2080 zum Abbau der Agrarüberschüsse

Obwohl uns keine Angaben zur Vornutzung der aufgeforsteten Flächen vorliegen, ist festzuhalten, dass die VO 2080 kaum zum Abbau von Agrarüberschüssen beigetragen hat.

Ganz eindeutig hat sich die Verordnung nicht als Anreiz für Aufforstungen der ertragreichsten landwirtschaftlichen Flächen bewährt.

Aufgeforstet wurden nämlich in allen Ländern - sieht man von wenigen Ausnahmen einmal ab - hauptsächlich weniger ertragreiche, einkommensschwache Flächen, da die Begünstigten verständlicherweise alle vom gleichen Denkansatz ausgingen, wonach man ertragreiche Flächen nicht für eine nicht mehr rückgängig zu machende Nutzung mit zweifelhaften Ertragschancen aufgibt.

Diese Tatsache wurde in den nationalen Programmen kaum berücksichtigt und es wurden auch kaum Schritte unternommen um dieser Entwicklung gegen zu steuern .

Beitrag der Verordnung 2080 zum Umweltschutz

Auf diesem Gebiet fehlten genaue Zielvorgaben in den nationalen Programmen, spezifische Überwachungsmöglichkeiten und Bezugsgrößen.

Trotzdem ist festzuhalten, dass sich die VO-2080-Aufforstungen positiv, allerdings bis zum Stichjahr 2012 kaum spürbar, auf die Kohlenstofffixierung auswirken und erst ab 2030 deutlich zum Tragen kommen werden, in erster Linie, weil langsam wachsende mediterrane Baumarten angepflanzt wurden (Sie dürfte dann ca. 2 – 3 % des von europäischen Wäldern fixierten Kohlenstoffs insgesamt ausmachen, doch im Vergleich zu den Zusagen Europas auf der Konferenz von Kyoto ist das nach wie vor wenig).

Der Beitrag der VO 2080 zur Erhaltung der Artenvielfalt ist dagegen – sowohl bei der Umwelt als auch beim Bestand – eher positiv und vergleichsweise deutlich.

So wurden von den nationalen Programmen durchweg der Einsatz von Laubbäumen (Ausnahme: Irland), die Anpflanzung heimischer, für den Bestand wertvoller Holzarten (vor allem in Spanien) und auch Erstaufforstungen bzw. –verbesserungen durch den Aufbau von Mischbeständen gefördert.

Die Neuanpflanzungen und waldbaulichen Verbesserungen durch die VO 2080 erfolgen – von wenigen Ausnahmen abgesehen - im Zuge eines insgesamt zu begrüßenden Konzepts zum Schutz der Böden gegen Erosion und Austrocknung (vor allem im regenarmen Mittelmeerraum) sowie zum Schutz des Wassers durch Nitratbindung. Der Einfluss hier ist allerdings kaum zu beziffern, solange in den betreffenden Mitgliedstaaten keine Instrumente und Bezugsgrößen vorgesehen sind.

Wie jedoch auch festzustellen ist, sollen sich die Anpflanzungen in Spanien und Irland in bestimmten Fällen teilweise negativ auf Artenvielfalt, Lebensräume und natürliche Ressourcen ausgewirkt haben.

Einfluss der Umsetzung nationaler und regionaler Programme auf die VO-2080-Ziele und Auswirkung für die Begünstigten

Solange keine Daten zur Stellung der Zielgruppe vorliegen, bleibt ungeklärt, wie viele von den 142 628 Begünstigten der VO 2080 nach welchen Voraussetzungen eine Aufforstungs- und Waldpflegebeihilfe in den einzelnen Ländern erhalten haben; feststeht nur, dass die Einkommensausgleichszahlungen in der überwiegenden Mehrheit an Landwirte (72%) fließen, wenn man gleichzeitig berücksichtigt, dass sich mit der Berufsbezeichnung Landwirt in den einzelnen Ländern recht unterschiedliche Gegebenheiten verbinden.

Diese Landwirte bewirtschaften mehrheitlich wenig intensiv Grenzertragsflächen, Waldflächen, deren Größen über dem Landesdurchschnitt liegen, und erzielen Brutto-Einkommen, die unter dem Landesdurchschnitt liegen.

Alle befragten Begünstigten waren mit der Durchführung der Projekte und der technischen Umsetzung zufrieden, soweit diese ihrer eigenen Zielsetzung entsprachen – die sich in einem von Land zu Land unterschiedlichen Ausmaß mit den Zielvorgaben der VO 2080 deckte. Ganz eindeutig hätte keiner bzw. fast keiner von ihnen ohne Förderung durch die VO 2080 aufgefördert; die Vorbildfunktion bei den Aufforstungsprojekten ist durchaus gegeben, lässt sich aber nur schwer beziffern.

Im Allgemeinen wurden die VO-2080-Ziele in den nationalen und regionalen Programmen – was einleuchtet und nur allzu verständlich ist – unter Berücksichtigung der eigenen Voraussetzungen und Schwerpunkte umgesetzt (Grob gesehen stand in den südeuropäischen Staaten eher das Ziel Entwicklung des ländlichen Raums im Vordergrund, in Nordeuropa dagegen die Ziele Waldbewirtschaftung und Umweltschutz). Durch Vergabe- und Modulationsregelungen für die Beihilfen haben die nationalen und regionalen Programme die drei Grundtendenzen, die im allgemeinen Rahmen der Verordnung begründet waren, d.h. Einkommensausgleich für Landwirte, Nutzung ertragsschwacher Flächen und Aufbau eines hauptsächlich aus Laubbäumen bestehenden Waldbestands, weitgehend übernommen, ja noch weiter verstärkt.

In der Regel erfolgten - bei recht uneinheitlicher Ausformulierung der Programme - keine Bestandsaufnahme im Vorfeld der Verordnung oder richtige Zoneneinteilung für eine gezielte Hinführung auf die Zielvorgaben der Verordnung (Lediglich vereinzelte Maßnahmen zur Auswahl der anzupflanzenden Baumarten gingen in diese Richtung).

Von den befragten Begünstigten wird vor allem in den südeuropäischen Ländern ziemlich oft der hohe Verwaltungs- und Kostenaufwand für die Umsetzungsverfahren der Programme und der wenig praxisorientierte Ansatz kritisiert.

Die fachliche Betreuung der Aufforstungsmaßnahmen stützt sich im Allgemeinen auf bestehende Entwicklungs- und fachliche Beratungsinstrumente; dabei kam es auf die Nachfrage an, ob sie ausreichend bzw. geeignet waren. Zwar wurden zur Überwachung und Kontrolle der Umwelteinflüsse durch die VO 2080 auch Maßnahmen festgelegt, doch bislang liegen keine entsprechenden Informationen vor, so dass Umsetzung und Erfolg nicht überprüft werden können.

Und schließlich wurden die Aufklärungs- und Schulungsprogramme vor allem in den südlichen Staaten, wo umfangreiche Aufforstungsprogramme liefen, zumeist als ungeeignet und nicht ausreichend angesehen. Ansonsten konnte die Nachfrage mit dem Ausbildungs- (und Beratungs-) Angebot für Land- und Fortwirtschaft anscheinend weitgehend gedeckt werden.

Die laut Verordnung vorgesehenen Maßnahmen fielen, wie gesagt, ganz in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, eine Kofinanzierung durch die Gemeinschaft war nicht vorgesehen.

Empfehlungen

Angesichts der Schlussfolgerungen auf den vorstehenden Seiten drängen sich für die weitere Handhabung der Verordnung 2080 und der damit verbundenen nationalen und regionalen Programme sieben Empfehlungen auf, größtenteils vor dem Hintergrund der neuen Verordnung für die Entwicklung des ländlichen Raums und des veränderten Ansatzes der Gemeinsamen Agrarpolitik, an deren Grundtenor und Geist sie unmittelbar anknüpfen, die acht nachstehenden Empfehlungen auf:

- stärkeres Gewicht für die Entwicklung des ländlichen Raums
- stärkere Berücksichtigung der umweltpolitischen Ziele
- Einsatz anderer Regulierungsinstrumente zur Begrenzung der Agrarüberschüsse
- dauerhafte Bestandssicherung, Pflege und weitere Entwicklung der aufgeforsteten Bestände
- stärkere Gewichtung der Verbesserungsmaßnahmen
- Einteilung der Begünstigten in Gruppen, Differenzierung der Förderung und Einführung geeigneter Zoneneinteilungen
- Festigung und Ausbau des Begleitinstrumentariums
- Schaffung von Überwachungs- und Bewertungsmöglichkeiten.

KAPITEL 4
ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Verordnung 2080 bot den Mitgliedstaaten einen – verbindlichen - Rahmen, bei dem es jedem Mitgliedstaat selbst überlassen blieb, ob er bestimmte Ziele und Zielgruppen in den Vordergrund stellte oder die Förderung abhängig von der eigenen Planung und den vorhandenen finanziellen Mitteln gestaltete.

Dieser Modulationseffekt und die Abstimmung auf das jeweilige Umfeld und die nationalen Schwerpunkte kamen umso stärker zum Tragen, als die VO 2080 oft als „Allzweck –Verordnung“ mit unübersichtlicher Zielsetzung und unterschiedlichen, teilweise sogar widersprüchlichen Ebenen gesehen wurde.

In der Tat ist, von wenigen Ausnahmen einmal abgesehen, eine große Bandbreite an Maßnahmen zu beobachten, die europaweit zahlenmäßig kaum ins Gewicht fallen, von denen aber aufgrund Innovationsfreude und Vielfalt sehr viele belebende Impulse auf die Entwicklung des ländlichen Raums, die Waldbestände und die Umwelt ausgehen.

Auch wenn es nicht möglich war eine vorbildliche „gute Praxis“ zu definieren, und obwohl sich eine ursprünglich auf die Zwölfergemeinschaft zugeschnittene Verordnung nicht unbedingt auf fünfzehn europäische Staaten übertragen lässt, kann sich die Gesamtleistungsbilanz angesichts der vergleichsweise niedrigen Haushaltsausgaben auf EU-Ebene durchaus sehen lassen.

Leistungen und Schlüsselzahlen

Von 1994 - 1999 wurde im Rahmen der VO 2080 eine Million Hektar landwirtschaftlicher Fläche aufgeforstet.

Anhand eines kurzen Überblicks über die Besonderheiten der durchgeführten Maßnahmen lässt sich sozusagen das „Typprofil“ des Begünstigten zeichnen: Wer im Rahmen der VO 2080 aufforstete, ist Landwirt aus dem Mittelmeerraum, vorzugsweise Spanier, über 50 Jahre alt und hat auf einer 8 ha großen, zuvor höchstwahrscheinlich nur extensiv als Weideland genutzten Fläche zu 56,8% Laubbäume, d.h. überwiegend *quercus suber* oder *quercus ilex*, angepflanzt.

Er hat die Arbeiten nicht selbst ausgeführt (nicht zuletzt, wenn größere Flächen aufzuforsten waren), die Kosten dafür wurden bei Aufforstungen in Ziel-1-Gebieten praktisch aus Fördermitteln erstattet. Der Einkommensausgleich deckte knapp 20 % seines betrieblichen Brutto-Einkommens. Nach Ländern stehen Spanien und Irland am oberen Ende der „Leistungsskala“, wo breit angelegte Aufforstungsprogramme unübersehbare Akzente gesetzt haben, z.T. weil es bisher kein größeres Aufforstungsprogramm gab, z.T. weil die Kofinanzierung durch die EU in den Ziel-1-Gebieten höher war; die beiden Länder bildeten sozusagen die „Kerngruppe“ bei der Umsetzung der Verordnung und nahmen somit das Risiko ökologisch vielleicht weniger positiver Begleiterscheinungen bewusst in Kauf.

Am anderen Ende der Skala steht Deutschland. Hier hat die Verordnung die Entwicklung der Aufforstung nur wenig beeinflusst, jedoch viel zu Verbesserungsarbeiten bzw. Maßnahmen zur Wertsteigerung des Bestands beigetragen.

Beitrag der Verordnung 2080 zur Entwicklung des ländlichen Raums

Insgesamt ist der Einfluss hier deutlich spürbar und als positiv einzustufen und, wie erwartet, erfüllte die VO 2080 ihre Begleitfunktion bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Zwar kam die Verordnung bei der Sicherung bzw. Neuschaffung von Verdienstmöglichkeiten und Arbeitsplätzen hauptsächlich in den südeuropäischen Staaten zum Tragen, doch höchst positive Auswirkungen der VO 2080 im Sinne einer Diversifizierung der Landwirtschaft und einer Stärkung des gesellschaftlich-wirtschaftlichen Geschehens als Folge der Aufforstungen waren in allen Mitgliedstaaten zu verzeichnen:

- Unseren Schätzungen zufolge entstanden durch die Aufforstungsmaßnahmen brutto 150 000 neue Arbeitsplätze, umgerechnet in Vollzeitstellen.

Doch die Waldbewirtschaftung ist kein Ersatz für die Landwirtschaft, da sie weniger Arbeitskräfte benötigt und nicht das gleiche Knowhow voraussetzt; die Begünstigten, im Durchschnitt 55 Jahre und älter, nahmen dazu häufig geeignete Unternehmen zu Hilfe. Ein hohes Maß an Fremdvergabe – woran in bestimmten Fällen eine geringe Beteiligung der Begünstigten zu erkennen ist – hat sich so in Spanien, Irland und Portugal hauptsächlich bei den Besitzern größerer Waldflächen herausgebildet, da die breit angelegten nationalen Programme eine starke Nachfrage auslösten.

Doch unabhängig vom Ansatz gingen in bestimmten Regionen durchaus starke Entwicklungsimpulse von den Programmen aus.

Bei der Umsetzung der nationalen Programme ist jedoch eine ziemlich einseitige Handhabung bei der Kombination mit anderen Verdienstmöglichkeiten, wie etwa die Bewirtschaftung als der Waldflächen in Kombination mit Acker- und Weideflächen in den südlichen Ländern, zu beklagen. Eine solche Kombination würde die Multifunktionalität von Anpflanzung, Bodennutzung und alternativen Entwicklungsmöglichkeiten für den ländlichen Raum besser zur Geltung bringen.

- Andererseits können die Einkommensausgleichszahlungen bis zu 10% - 20% des betrieblichen Brutto-Einkommens in Ländern mit niedrigem Einkommen in der Landwirtschaft (südliche Länder und Irland) bzw. 2% in Ländern mit hohem Einkommen in der Landwirtschaft ausmachen.

Insgesamt wurden 40% - 80% der bei den Begünstigten angefallenen Kosten (100% in Ziel-1-Gebieten) aus Fördermitteln erstattet, da die Anpflanzung von Laubbäumen kostenaufwändiger ist als die von Nadelbäumen und eine niedrigere Förderquote zur Folge hat.

- Außerdem konnten unabhängig von den betreffenden Staaten und Regionen weniger ertragreiche landwirtschaftliche Flächen in Randlage durch die Aufforstung erschlossen und somit deren Stilllegung vermieden werden, da die „aufforstenden“ Landwirte ihre Produktionsleistung auf die besten und ertragreichsten Flächen konzentrierten.

- Die tatsächlich vorhandene Komplementarität der VO 2080 zu anderen strukturpolitischen Maßnahmen (wie die Verordnung 2078 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren) wurde dagegen kaum genutzt.

In Staaten mit eigener Forstpolitik, bzw. in denen Maßnahmen im Rahmen der Ziel-1- und 5b-Gebiete laufen, waren die Synergieeffekte deutlicher zu spüren, vor allem bei waldbaulichen Verbesserungsmaßnahmen, auch wenn diese vom Umfang her von untergeordneter Bedeutung waren.

Einschränkend zu diesem tatsächlichen Erfolg ist jedoch ein ganze Reihe kritischer Anmerkungen zur Nachhaltigkeit zu machen.

Die Laufzeit der Einkommensausgleichszahlungen (20 Jahre) bietet in dieser Hinsicht wohl eine gewisse Gewähr. Zudem wird der unumkehrbare Charakter der Aufforstungen z.T. durch bestehende Gesetze sichergestellt.

Dennoch können zwei größere Unsicherheitsfaktoren die Nachhaltigkeit der von der VO 2080 auf die Entwicklung des ländlichen Raums ausgehenden Impulse auf lange Sicht belasten:

- Es ist offenbar keine konsequente, geschweige denn klar formulierte langfristige Strategie der Mitgliedstaaten vorhanden, und es ist unklar, inwieweit sie mit ihrer künftigen Aufforstungspolitik – das gilt auch für die Aufforstungspolitik Europas – die damit eingeleiteten Impulse politisch und finanziell weiterhin unterstützen werden. Aufforstungen sind aber als Wirtschaftsfaktor nur bei umfangreicher Förderung relevant, d.h. insbesondere wenn der Förderbetrag annähernd so hoch ist wie das Einkommen aus der Landwirtschaft. Und mehrere Staaten können ganz offenbar die Ausgleichszahlungen für größere Flächen nicht über 20 Jahre hinweg sicherstellen.
- Außerdem reichen über sechs Jahre laufende Aufforstungsmaßnahmen zur Sicherung des Waldbestands und der daraus im ländlichen Raum entstehenden Dynamik allein nicht aus: Wenn überhaupt, so sind durch die Aufforstungen in den ersten fünf Jahren der Umsetzung der Verordnung oft nur saisonal befristete Arbeitsplätze bzw. Arbeitsplätze für geringfügig

Beschäftigte entstanden, deren weiterer Bestand stark von den getätigten Investitionen abhängt.

- Das Durchschnittsalter der Begünstigten beträgt in allen Ländern 55 Jahre, was für die Kontinuität und die Qualität der Waldpflege höchst problematisch ist, soweit sie diese, wie allgemein üblich, selbst übernehmen.
- Außerdem ist auf lange Sicht nicht geklärt, unter welchen Voraussetzungen die Nachfolge stattfinden soll und inwieweit die Vorgaben für die von den Erstbesitzern eingeleiteten Aufforstungs- bzw. Waldbaumaßnahmen und die für die Bestandssicherung erforderlichen Investitionen ggf. von den Nachfolgern übernommen werden.

Im Überblick:

Positive Auswirkungen	Schwachpunkte und Hindernisse
<p><i>Sicherung bzw. Neuschaffung von Arbeitsplätzen und Verdienstmöglichkeiten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Neue Beschäftigungsmöglichkeiten und Gründung von Betrieben speziell für die Forstwirtschaft im ländlichen Raum, das entspricht umgerechnet 150 000 direkten Arbeitsplätzen brutto • Bleibebeiz für die Landbevölkerung, insbesondere die Landwirte im Rentenalter • Kurz-, mittel- und langfristige Einkommensverbesserungen für Landwirte durch umfangreiche finanzielle Anreize: mit Obergrenze wurden 4mal mehr Beihilfen gezahlt, der Betrag stieg von 4 800 /ha (1989) auf 17 900 /ha für 20 Jahre (1992). <p><i>Diversifizierung der Wirtschaft und Entwicklung sozio-ökonomischer Ansätze im Zusammenhang mit der Waldbewirtschaftung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Schaffung attraktiver kurz- und mittelfristiger Chancen durch Aufforstung • Starke Anreize und Vorbildeffekt (Heranführung der Landwirte an neue Methoden der Waldbewirtschaftung) <p><i>Vorbeugung von Flächenstilllegungen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vorbeugung von Flächenstilllegungen oder Brachliegen durch Aufforstung von Randflächen im Sinne einer Steigerung des Bodenwerts <p><i>Komplementärer Ansatz zu den anderen Strukturmaßnahmen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Komplementarität bei der begünstigten Zielgruppe und den Zielvorgaben gegeben <p><i>Nachhaltigkeit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rechtliche Absicherung für die dauerhafte Bestandssicherung • Ausgleichszahlungen über 20 Jahre verteilt 	<ul style="list-style-type: none"> • Neu geschaffene Arbeitsplätze oft nur für geringfügig Beschäftigte • Umfangreiche Auftragsvergabe der Begünstigten an z.T. nicht ausreichend qualifizierte Unterauftragnehmer (Spanien, Portugal und Irland) <p><i>Komplementärer Ansatz zu den anderen Strukturmaßnahmen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nur bedingte Inanspruchnahme der VO 2080 in den traditionellen Feldwald- und Weidewaldgebieten, da diese Wirtschaftsformen von den staatlichen Programmen ausgeschlossen wurden, <p><i>Nachhaltigkeit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Keine langfristige Strategie und Unsicherheit im Hinblick auf die weitere Förderung durch staatliche und regionale Investitionshilfen, dadurch u.U. negative Folgen für die Sicherung der neu geschaffenen Arbeitsplätze • Ggf. Probleme mit der Kontinuität der Waldpflege und der Nachfolge, bedingt durch das Durchschnittsalter der Begünstigten (55 Jahre)

Beitrag der Verordnung 2080 zur Steigerung des forstwirtschaftlichen Bestands (quantitativ und qualitativ)

Insgesamt fällt der Beitrag – von wenigen nationalen und regionalen Ausnahmen abgesehen – mengenmäßig weniger, qualitativ aber stärker ins Gewicht.

- Europaweit trägt die VO 2080 mit 10% zum jährlichen Zuwachs der Waldfläche bei; in den acht ausgewählten Ländern (auf die 96 % der im Rahmen der VO 2080 angepflanzten Fläche entfällt) machen die Aufforstungsgebiete im Sinne der VO 2080 rund 2 % der Nutzwaldfläche aus.

Damit ist die Wirkung gering, im Mittelmeerraum ist sie allerdings deutlich stärker spürbar und in Irland angesichts der Anzahl der Neuaufforstungen geradezu signifikant.

In dieser Hinsicht sind die nationalen Quoten aufschlussreich: die VO 2080-Aufforstungen machen 19,21% der Waldfläche in Irland, 5,47% im Vereinigten Königreich, 5,11% in Portugal, 3,80% in Spanien und 0,21% in Frankreich aus.

Was die Holzmenge anbelangt, so tragen sie mit 2,7% zur europäischen Holzproduktion bei, doch auch hier bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern (In Irland werden 48 % der laufenden heimischen Holzproduktion in absehbarer Zukunft aus VO 2080-Anpflanzungen kommen).

- Qualitativ ist an der geradezu überwältigenden Entscheidung für das Anpflanzen von Laubhölzern eine auffällige Trendwende gegenüber der Aufforstungspolitik früherer Jahrzehnte zu erkennen.

Diese Baumarten machen 56,8 % der aufgeforsteten Fläche aus, und der Kork- bzw. Steineiche kommt hierbei eine dominierende Stellung zu; Nadelbäume stellen dagegen 32,1% der Aufforstungen dar, 4% davon entfallen auf schnellwachsende Holzarten. Auch gewinnt der neu entstehende Bestand durch die verstärkte Mischbepflanzung in bestimmten Staaten und Regionen erheblich an Wert.

Hier sind besonders die Lombardei und Venetien als Beispiel zu nennen, wo neue Bestockungsformen erprobt wurden und sich mit der Anpflanzung wertvoller Laubbaumarten die Hoffnung auf Holzträge mit hoher Wertleistung verbindet.

- Die Bestimmungen der Verordnung für Waldbauverbesserungen wurden von den Landwirten dagegen kaum genutzt und schlagen zahlenmäßig noch weit weniger zu Buche, auch wenn ihre Wirkung früher zum Tragen kommen wird als bei Aufforstungen (10-30 Jahre).

Auf entsprechende Maßnahmen entfielen nur 4% des im Rahmen der VO 2080 eingeplanten Förderhaushalts. Den Löwenanteil stellten Deutschland, Finnland und Österreich mit Schwerpunkt auf einer größeren Bestandsvielfalt und einer Verbesserung der Baumartenzusammensetzung (In Deutschland haben 100 000 ha von einer derartigen Verbesserung profitiert).

In Spanien und Portugal wiederum wurden spezielle Maßnahmen zum Brandschutz und zur Verbesserung der Korkbestände getroffen (Es ist auf eine Mehrproduktion von rd. 10% - 15% bei der von Spanien und Portugal exportierten Korkmenge zu hoffen).

Zu diesen in Bezug auf die Qualität positiven Schlussfolgerungen sind allerdings gewisse Einschränkungen zu machen:

- Angesichts des jungen Alters der betreffenden Aufforstungen lässt sich der voraussichtliche Erfolg nur schwer einschätzen; außerdem steht ein großer Teil davon im Mittelmeerraum, wo das Wachstum langsamer ist und die Gefährdung durch biotische und abiotische Faktoren höher ist.

Vor allem aber sind die erforderlichen Voraussetzungen für einen Erfolg nicht immer erfüllt. Die Begleitprogramme weisen bei der Ausbildung und fachlichen Beratung Lücken auf: In manchen Fällen hatten die Betriebe, die die Aufforstungen durchgeführt haben, kaum Vorkenntnisse; und nicht zuletzt wurden angesichts des Umfangs bestimmter nationaler Programme, wie in Spanien, Portugal und Italien, viele Jungpflanzen unbestimmter Herkunft – und auch Qualität - importiert.

- Wenn von 1994-1999 durch die VO 2080 tatsächlich neue, wenn auch bescheidene Waldbestände entstanden sind, so ist dieser Zeitraum für die Kontinuität und die langfristige Bestandsmehrung zu kurz.

Hierfür gilt der gleiche Einwand wie für die Entwicklung des ländlichen Raums, d.h. die Unsicherheit aufgrund einer fehlenden wirklichen Strategie der Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht: Nur so wären nämlich die Fortführung der laufenden Anstrengungen, die Nachhaltigkeit der Bestände und die Durchführung der erforderlichen Produktions- und Absatzplanung im Anschluss daran sichergestellt.

Die Bewerter haben im Übrigen Zweifel daran geäußert, ob die Aufforstungen aufgrund der finanziellen Möglichkeiten bestimmter Länder im Zeitraum 2000 – 2006 in einem vergleichbaren Tempo fortgeführt werden können.

Positive Auswirkungen	Hindernisse und Schwachpunkte
<p><i>Quantitativ</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Im Durchschnitt geringe Zunahme des Waldbestands, in Irland, Spanien, Portugal, im Vereinigten Königreich und in einzelnen italienischen Regionen jedoch deutlicher Zuwachs <p><i>Qualitativ</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Überwiegender Einsatz von Laubbäumen mit langem Ertragszyklus wie Eichen (ausgenommen Irland) und Zunahme des Laubholzanteils in bestimmten Gebieten (Portugal, Vereinigtes Königreich) • Diversifizierung der Baumartenzusammensetzung <p><i>In Bezug auf die Verbesserungsmaßnahmen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Bestands- und Qualitätsverbesserungen bei Korkeichen in Spanien und Portugal, Hoffnung auf Rückgang der Naturkatastrophen durch die Verbesserungsmaßnahmen in Spanien und Portugal • Verbesserte Standsfestigkeit und Langlebigkeit in deutschen Wäldern durch Mischbepflanzung und bessere vertikale Struktur 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Erfolgsgarantien für Anpflanzungen nach 5 Jahren, besonders im Mittelmeerraum, wo die klimatischen Einflüsse stark sind. Eine Erfolgsquote lässt sich nur schwer festlegen. • Keine einheitliche europaweite Herkunftskontrolle für Samen und Jungpflanzen, drohende Erbgutstörungen (vor allem Spanien und Italien) • Nur bei wenigen Begünstigten steht die Erzeugung von Bauholz als Ziel im Vordergrund. • Umfangreiche Auftragsvergabe der Begünstigten an z.T. nicht ausreichend qualifizierte Unterauftragnehmer (Spanien, Portugal und Irland), als Folge davon Qualitätseinbußen bei den Maßnahmen und Beständen <p><i>In Bezug auf die Verbesserungsmaßnahmen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kaum wahrnehmbare Verbesserungen an Altbeständen in einzelnen Ländern <p><i>Nachhaltigkeit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Keine langfristige Strategie der Mitgliedstaaten zur Vermehrung und Sicherung der neu begründeten Bestände und zur Durchführung der erforderlichen Anschlussmaßnahmen

Beitrag der Verordnung 2080 zum Abbau der Agrarüberschüsse?

Hier scheiterte die Bewertung vor allem an einem Punkt, den wir nur z.T. umgehen konnten, d.h. genaue Bestandsaufnahme bei der Vornutzung der mit der VO 2080 aufgeforsteten Flächen nach Mitgliedstaaten; nur so wäre eine Gegenüberstellung mit den Agrarerträgen vor den Aufforstungen und somit ggf. eine Erfassung ihres Einflusses auf den Überschussabbau möglich.

Ungeachtet dieser Bedenken lässt sich dennoch festhalten, dass die VO 2080 nur wenig zum Abbau von Agrarüberschüssen beigetragen hat.

So fällt die Agrarproduktionsverringerung infolge von VO 2080-Aufforstungen – nach einer Schätzung anhand eines kleineren, aber aufschlussreichen Beispiels – überhaupt nicht ins Gewicht: er würde 0,6 % der jährlichen Erntemenge bei Weichweizen ausmachen, immer vorausgesetzt, alle mit der VO 2080 aufgeforsteten Ackerflächen wären für den Anbau von Sommerweizen geeignet.

Ganz eindeutig hat sich die Verordnung als Anreiz für Aufforstungen der ertragreichsten landwirtschaftlichen Flächen nicht bewährt.

In allen Ländern wurden nämlich - sieht man von wenigen Ausnahmen einmal ab - hauptsächlich ertragsarme, einkommensschwache Flächen aufgeforstet, da die Begünstigten verständlicherweise alle vom gleichen Denkansatz ausgingen, wonach man die ertragreichsten Flächen nicht für eine nicht mehr rückgängig zu machende Nutzung mit zweifelhaften Ertragschancen aufgibt. Es ist zu beachten, dass für den Landwirt die Brutto-Einkünfte bei Holz um das 1,5- bis 3-fache niedriger sind als bei Weichweizen und die Ausgleichszahlungen um das 2- bis 6-fache niedriger als die Brutto-Einnahmen bei Sommerweizen.

In der Tat war weder in der Verordnung selbst noch in den nationalen Programmen eine Auswahl der Anträge nach dieser Vorgabe, d.h. nach Zoneneinteilung, Standortauswahl oder Landwirt, vorgesehen; und, wie nicht anders zu erwarten, kam diese Erwägung gerade in den nationalen Programmen bei der Schwerpunktsetzung durchweg zu kurz, bzw. z.T. standen andere Schwerpunkte sogar offen im Widerspruch dazu.

Dennoch ist festzuhalten, dass die Gesamtbelastung des EU-Haushalts durch die VO 2080 schätzungsweise 1- bis 2mal niedriger ist als durch Erzeugung, Lagerung und Export von Überschüssen (Auf Flächenstilllegungen trifft der Vergleich nur bedingt zu).

Positive Auswirkungen	Hindernisse und Schwachpunkte
<ul style="list-style-type: none"> • In Irland beträgt der Anteil der aufgeforsteten landwirtschaftlichen Fläche 2% bzw. in Portugal 4%, was deutlich über dem geschätzten Durchschnittswert liegt. • Grundsätzlich fällt jede angepflanzte Fläche unwiderruflich für die landwirtschaftliche Nutzung aus, wodurch sich die Möglichkeit zur Überschussproduktion absolut verringert. • Nach vorläufigen Berechnungen belasten die Aufforstungsmaßnahmen den Haushalt 1- bis 2-mal weniger als Erzeugung, Lagerung und Export von Agrarüberschüssen. 	<ul style="list-style-type: none"> • In einige nationale Programme wurde – im Widerspruch zum angestrebten Überschussabbau – die Aufforstung kurz vor der Stilllegung stehender Grenzertragsflächen als Ziel aufgenommen (Italien, Spanien und Portugal). • Die nationalen Programme enthalten keine spezifische Maßnahme im Sinne dieser Zielvorgabe. • Bei der wirtschaftlichen Gegenüberstellung auf Ebene der Begünstigten kam diese Zielvorgabe deutlich zu kurz. • Der Abbau von Agrarüberschüssen steht nicht in direktem Verhältnis zum Rückgang der landwirtschaftlichen Fläche. • In bestimmten Fällen wurde die Produktion auf einer geringeren Anbaufläche weiter intensiviert.

Beitrag der Verordnung 2080 zum Umweltschutz

Wie schon beim oben genannten Ziel, waren nur sehr wenige Einzelbestimmungen und –maßnahmen in den nationalen Programmen der Verordnung 2080 zur Abmilderung der Klimaveränderungen, zur Erhaltung der Artenvielfalt und zum Schutz der natürlichen Ressourcen vorgesehen.

Daher war auch kein spezifisches Instrument zur Messung der Umwelteinflüsse der VO 2080 vorhanden, und wir mussten uns hauptsächlich auf Vorhersagemodelle, Expertenmeinungen und die Einschätzung unserer Bewerter stützen.

Beitrag der Verordnung 2080 zur Abmilderung der Klimaveränderungen

Bei dieser Bewertung sind wir lediglich davon ausgegangen, wie viel Kohlenstoff von den mit der VO 2080 neu aufgeforsteten Flächen gebunden werden kann, unabhängig von der politischen und industriellen Entwicklung in der Folgezeit.

Für die Berechnung wurden mit gewissen Vorbehalten zu verwendende Vorhersagemodelle zugrundegelegt.

Schon jetzt ist festzuhalten, dass sich die 2080-Aufforstungen positiv, allerdings bis zum Stichjahr 2012 kaum spürbar, auf die Kohlenstofffixierung auswirken und erst ab 2030 deutlich zum Tragen kommen werden, in erster Linie, weil langsam wachsende mediterrane Baumarten angepflanzt wurden (Sie dürfte dann ca. 2 – 3 % des von europäischen Wäldern fixierten Kohlenstoffs insgesamt ausmachen, doch im Vergleich zu den allgemeinen Zusagen Europas auf der Konferenz von Kyoto ist das nach wie vor wenig).

Auch die waldbaulichen Verbesserungen (vor allem umwelt- und bestandserhaltende Maßnahmen, Verbesserungen der Korkeichbestände und die Anlage von Feuerschneisen) beeinflussen den Bindungsprozess positiv, wenn auch in noch geringerem Maße angesichts ihres bescheidenen Umfangs.

In den nationalen Programmen wurde dieses Ziel, wie gesagt, als Folgeziel behandelt, und es war keine gezielte Auswahl bestimmter Arten vorgesehen. Eine Ausnahme bildete hier nur Italien, wo diese Zielvorgabe im Programm an 4. Stelle rangierte und auch besondere Anstrengungen zur Anpflanzung schnell wachsender Holzarten, die Kohlenstoff schneller und in stärkerem Umfang binden können, unternommen wurden.

Positive Auswirkungen	Hindernisse und Schwachpunkte
<ul style="list-style-type: none"> • Die Anpflanzungen binden Kohlenstoff beim Wachstum. Der Einfluss auf die Klimaveränderungen ist gering, aber positiv. • Die Waldbaumaßnahmen gehen durchweg in die gleiche Richtung. Außerdem wurden im Mittelmeerraum parallel zu den Neuanpflanzungen im Sinne der VO 2080 oft Brandschutzmaßnahmen getroffen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Unter Berücksichtigung der angepflanzten Baumarten lässt sich der tatsächliche Einfluss der VO 2080 auf die Bindung von Kohlenstoff in Europa bis zum Zeithorizont 2012 nicht schlüssig bewerten. • Nicht immer wurden Brandschutzmaßnahmen in den am stärksten gefährdeten Gebieten durchgeführt (Beispiel: Portugal)

Beitrag der Verordnung 2080 zur Erhaltung der Artenvielfalt

Die Mitgliedstaaten machten hierzu keine genauen Vorgaben, und es waren auch keine spezifischen Überwachungsmöglichkeiten vorgesehen.

Sieht man von der dünnen Informationslage hier einmal ab, so ist dennoch festzustellen, dass der Beitrag der VO 2080 zur Erhaltung der Artenvielfalt – sowohl bei der Umwelt als auch beim Bestand – eher positiv und vergleichsweise deutlich ausfällt.

So wurden von den nationalen Programmen durchweg der Einsatz von Laubbäumen (Ausnahme: Irland), die Anpflanzung heimischer, für den Bestand wertvoller Holzarten (vor allem in Spanien), außerdem besondere Aufforstungen bzw. Verbesserungen durch Aufbau von Mischbeständen gefördert.

Außerdem ergibt sich in den neuen Beständen in den ersten Jahren mit dem Entstehen offener Lebensräume im Verbund mit Bäumen und Sträuchern fast immer eine günstige Entwicklung.

Zu dieser Bewertung ist jedoch einschränkend hinzuzufügen:

- Im Mittelmeerraum sollen sich Anpflanzungen teilweise negativ auf die Artenvielfalt und die Lebensräume in bestimmten Weidegebieten (vor allem in Spanien, wo auch die Weideflächen 48 % der im Rahmen der VO 2080 aufgeforsteten Flächen entfallen) ausgewirkt haben.
- Man darf sich zu Recht fragen, wie sich die im Rahmen des irischen Programms neu angepflanzten Nadelhölzer in diesem speziellen Punkt auswirken werden.

Positive Auswirkungen	Hindernisse und Schwachpunkte
<ul style="list-style-type: none"> • Die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen wirkt sich durch abwechslungsreichere offene Lebensräume im Verbund mit Bäumen und Sträuchern in den ersten Jahren positiv auf die Artenvielfalt aus. <p><i>Artenvielfalt in den Pflanzungen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Überwiegender Einsatz von Laubbäumen bei den Aufforstungs- und Verbesserungsmaßnahmen • Verwendung heimischer, endemischer und bestandsverbessernder Arten (Einführung seltener Laubbaumarten, Ansiedlung lokaler Straucharten in Spanien und Italien) sowie Aufbau von Mischwaldbeständen • Anlage von Waldstreifen und Hecken (auf Grenzertragsflächen) <p><i>Artenvielfalt des Gesamtbestands</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufgeforstet wurde hauptsächlich in waldarmen, flachen Gebieten (Deutschland, Po-Ebene). • Sensibilisierung der Landwirte für den Nutzeffekt der Artenvielfalt mit Vorbildfunktion (Deutschland, Dänemark) 	<ul style="list-style-type: none"> • In Irland kann sich die Nadelbaum-Monokultur durch die Zerstörung von in der Vogelschutz-Richtlinie ausgewiesenen Lebensräumen negativ auswirken. • In Spanien wurden anscheinend großflächig Lebensräume gemäß Anhang 1 und 2 der Richtlinie zerstört.

Beitrag der Verordnung 2080 zum Schutz der natürlichen Ressourcen

Trotz z.T. gutgemeinter Zusagen in den nationalen Programmen sind nur ungenaue Vorgaben für den Schutz der natürlichen Ressourcen im Zeitraum 1994-1999 (mit Ausnahme des spanischen und portugiesischen Programms) zu finden.

Für Maßnahmen zur Verbesserung des Bodenschutzes, zur Förderung der Kohlenstoff- und Nitratbindung sowie zum schonenden Umgang mit den Wasservorräten (diese drei Punkte wurden als grundsätzliche Schutzmaßnahmen ausgewählt) waren keine Überwachungsinstrumente vorgesehen.

Insbesondere war ohne entsprechende Unterlagen zur Zoneneinteilung eine Erfassung der VO 2080-Anpflanzungen nicht möglich, von denen eine Wirkung auf die speziell für den Schutz der natürlichen Ressourcen in Frage kommenden Flächen ausgehen könnte.

All diese Faktoren machen eine Bewertung des damit verbundenen Einflusses nahezu unmöglich, insbesondere bei Jungbeständen, bei denen eine zutreffende mittel- und langfristige Beurteilung erhebliche Schwierigkeiten aufwirft.

Deshalb sei hier lediglich auf zwei Punkte hingewiesen:

- Die Neuanpflanzungen und waldbaulichen Verbesserungen im Rahmen der VO 2080 erfolgen im Sinne eines insgesamt zu begrüßenden Konzepts zum Schutz der Böden gegen Erosion und Austrocknung (vor allem im regenarmen Mittelmeerraum) sowie zum Schutz des Wassers gegen Nitratreinträge.
Der Einfluss hier lässt sich aber nicht genau beziffern.

- Dieser positiven Beurteilung stehen einige Ausnahmefälle gegenüber: In Spanien und Portugal hatten Aufforstungsmaßnahmen anscheinend eine Bodenerosion zur Folge; in Irland haben die Nadelholzpflanzungen zu einer Versauerung des Grundwassers geführt.

Positive Auswirkungen	Hindernisse und Schwachpunkte
<p><i>Bodenschutz</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufforstungen verringern die Gefahr der Bodenerosion, durch Nebelbindung wird der Austrocknung der Böden entgegengewirkt (in Spanien und Portugal). • In Deutschland lassen sich durch Kalken der Säuregehalt des Bodens verringern und die Voraussetzungen für die Entwicklung der Lebensräume verbessern. <p><i>Wassergüte</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dank Aufforstung verbessert sich die Wasser- und Bodenqualität, auch die des Grundwassers, durch Nitratbindung (an Wasserläufen in Frankreich und Italien bzw. in der Nähe der Wasserentnahmestellen in Dänemark). 	<ul style="list-style-type: none"> • Nur in wenigen nationalen Programmen waren gezielte Maßnahmen zum Schutz der natürlichen Ressourcen vorgesehen. • In Irland droht durch reine Nadelholzkulturen in hoher Dichte (2500 Jungpflanzen/ha) u.U. eine Versauerung der Böden und des Grundwassers in Feuchtgebieten. • In Spanien und Portugal sollen Aufforstungsmaßnahmen zu Bodenerosion geführt haben.

Einfluss der Umsetzung nationaler und regionaler Programme auf die VO-2080-Ziele

Dieser Einfluss wurde unter zwei komplementären Blickwinkeln bewertet:

➤ Gesamterfolg und Effizienz der nationalen und regionalen Programme

Es sollte insbesondere herausgefunden werden, inwieweit die Programme für die Motivation der Begünstigten ausschlaggebend und die unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten tatsächlich richtungsweisend waren. Gleichzeitig sollten mögliche Nebenwirkungen dieser Lenkungsinstrumente (positiv: Nachahmungseffekt und Vorbildfunktion, negativ: Mitnahmeeffekt) erfasst werden.

➤ Operative Abstimmung der Programme

Es sollte festgestellt werden, ob die Maßnahmen getreu nach den Zielvorgaben umgesetzt wurden, ob eine Bestandsaufnahme im Vorfeld stattgefunden hat, ob Überwachung, Kontrolle und Zoneneinteilung geregelt waren und ob Schulungs- und Aufklärungsprogramme durchgeführt wurden.

Gesamterfolg und -effizienz der nationalen und regionalen Programme

- Da uns keine verlässlichen und wirklich aussagekräftigen Daten vorliegen, lässt sich leider nicht ermitteln, ob durch die VO 2080 vorrangig Beteiligte aus der Landwirtschaft oder aus anderen Wirtschaftszweigen von der VO 2080 begünstigt waren.

Wie sich aber schon jetzt feststellen lässt, wurden die Einkommensausgleichszahlungen in der überwiegenden Mehrheit von Landwirten (72%) in Anspruch genommen, wenn man gleichzeitig berücksichtigt, dass sich mit dieser Bezeichnung je Land recht unterschiedliche Gegebenheiten verbinden.

Diese Landwirte bewirtschaften ihre Betriebe mehrheitlich wenig intensiv, mit Grenzertragsflächen, Waldflächen, deren Größe über, und Einkommen, die unter dem Landesdurchschnitt liegen.

Die Zielsetzung der Begünstigten (unabhängig davon, ob Landwirt oder nicht) deckt sich für die einzelnen Zielgruppen zum Teil mit den Vorgaben der VO 2080; es fehlen aber ausreichend detaillierte Informationen für ein wirkliches „Typprofil“ der Begünstigten in jedem Land, eine Einteilung ihrer Erwartungen an die VO 2080 und ihrer Aufforstungspläne.

Immerhin waren alle, wenn man den Befragungen vor Ort glaubt, mit der Plandurchführung und der technischen Umsetzung zufrieden, soweit diese ihrer eigenen Zielsetzung entsprachen bzw. dem, was sie sich darunter vorgestellt hatten.

- Demgegenüber ließ sich ganz eindeutig feststellen, dass die nationalen und regionalen Programme zur Vergabe und Steuerung der Fördergelder bestimmte Grundtendenzen, die im allgemeinen Rahmen der Verordnung begründet waren, wie der Einkommensausgleich für Landwirte, die Nutzung ertragsschwacher Flächen und der Aufbau eines hauptsächlich aus Laubbäumen bestehenden Waldbestands, weitgehend übernommen, ja noch weiter verstärkt haben.

- Bei den Begleiterscheinungen waren, wie gesagt, keine Mitnahmeeffekte zu beobachten (nahezu kein Begünstigter hätte ohne Förderung durch die VO 2080 aufgeforstet), und eine Vorbildfunktion war durchaus gegeben, ist aber nur schwer bezifferbar.

Insgesamt sind Erfolg und Effizienz unserer Meinung nach durchaus gegeben, wenn auch nur schwer messbar.

Operative Abstimmung der Programme und sachgerechte Umsetzung

- Im Allgemeinen wurden die VO 2080-Ziele in den nationalen und regionalen Programmen – was einleuchtet und nur allzu verständlich ist – unter Berücksichtigung der eigenen Voraussetzungen und Schwerpunkte umgesetzt (Grob gesehen stand in den südeuropäischen Staaten eher die Entwicklung des ländlichen Raums im Vordergrund, in Nordeuropa dagegen die Ziele Waldbewirtschaftung und Umweltschutz).
In der Regel erfolgten - bei recht uneinheitlicher Ausformulierung der Programme - keine Bestandsaufnahme im Vorfeld der Verordnung oder richtige Zoneneinteilung für eine gezielte Hinführung auf die Zielvorgaben der Verordnung (Lediglich vereinzelt Maßnahmen im Sinne einer Auswahl der angepflanzten Baumarten gingen in diese Richtung).
- Von den befragten Begünstigten wird ziemlich oft der hohe Verwaltungs- und Kostenaufwand für die Umsetzungsverfahren der Programme und der wenig praxisorientierte Ansatz kritisiert, der sich in bestimmten Fällen erschwerend auf die Aufforstungen auswirkte (vor allem in Spanien, Portugal und Italien).
Besonders bemängelt werden die schleppende Auszahlung der Fördergelder (die z.T. zu Verzögerungen um ein oder zwei volle Jahre führt) und die anscheinend übertrieben bürokratische – und abschreckend wirkende – Handhabung der Kontrollmaßnahmen bei Halbzeit des Programms (Spanien und Italien), die aber für unverzichtbar gehalten werden.
- Die fachliche Betreuung der Aufforstungsmaßnahmen stützt sich im Allgemeinen auf Entwicklungs- und fachliche Beratungsregelungen; dabei kommt es auf die Nachfrage an, ob sie ausreichend bzw. geeignet sind.
Zwar wurden zur Überwachung und Kontrolle der Umwelteinflüsse durch die VO 2080 auch Maßnahmen erarbeitet, doch bislang liegen keine entsprechenden Informationen vor, so dass die Umsetzung und der Erfolg nicht überprüft werden können.
- Die Aufklärungs- und Schulungsprogramme wurden vor allem in den südlichen Staaten, wo umfangreiche Aufforstungsprogramme liefen, sowohl bei der Umsetzung (hier kommt der sektorielle Charakter erschwerend hinzu) als auch bei der personellen Ausstattung mit entsprechenden Fachkräften zumeist als ungeeignet und nicht ausreichend angesehen.

Ansonsten konnte mit dem bestehenden Ausbildungs- (und Beratungs-) Angebot für Land- und Forstwirtschaft die Nachfrage anscheinend weitgehend gedeckt werden.

Positive Auswirkungen	Hindernisse und Schwachpunkte
<p><i>Erfolg und Effizienz der Programme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Die meisten der befragten Begünstigten sind mit dem eigenen Projekt zufrieden und betrachten die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen als Erfolg. • Wie erwartet, haben die nationalen und regionalen Programme die Wirkung der VO 2080, wie Einkommensausgleich für Landwirte, verstärkte Nutzung ertragsschwacher Flächen und Aufbau eines überwiegend aus Laubbaumarten bestehenden Waldbestands (56,8% der angepflanzten Arten), verstärkt. • Die Verordnung 2080 hatte durchaus Vorbildfunktion, die allerdings nicht bezifferbar ist. • Keine Mitnahmeeffekte: Die Begünstigten hätten ohne Förderung unter den gleichen Voraussetzungen nicht aufgeforstet. <p><i>Operative Abstimmung der Programme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gezielte Auswahl von Baumarten für bestimmte Ziele 	<p><i>Erfolg und Effizienz der Programme</i></p> <p>Keine besonderen Anreize für waldbauliche Verbesserungsmaßnahmen 1989 - 1992</p> <p><i>Operative Abstimmung der Programme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zu breit gestreute Zielvorgaben in der VO 2080. Die Mitgliedstaaten konzentrierten sich auf ein oder zwei Ziele zu Lasten der übrigen Ziele. • Keine Abstufung der Ziele nach Begünstigten • Keine Bestandsaufnahme vor dem Anlaufen der nationalen und regionalen Programme • Fehlende Informations- und Aufklärungsprogramme für die Zielgruppen in Portugal, Spanien und Irland • Unzureichende Vorkenntnisse der privaten Betriebe • Unzeitgemäße, ja schwerfällige verwaltungstechnische und finanzielle Handhabung • Angesichts sehr komplizierter Projektgestaltung war oft eine Hilfestellung durch Fachleute erforderlich (Spanien, Frankreich usw.). Große Verzögerungen bei der Auszahlung der Anträge (Irland, Italien)

Tabelle 1: Erfolgsbilanz der Verordnung 2080 in den 8 Förderländern

	Deutschland	Dänemark	Spanien	Frankreich	Irland	Italien	Portugal	Vereinigtes Königreich
Entwicklung des ländlichen Raums								
Diversifizierung der Verdienstmöglichkeiten	0	0	0	0	+	++	+	++
Steigerung des voraussichtlichen Einkommens aus der Forstwirtschaft	0	0	+	0	++	+	+	+
Vermeidung der Einstellung von Flächennutzungen	0	0	++	0	++	+	++	+
Bleibebeiz für die Landbevölkerung	0	0	++	+	+	+	+++	+
Einkommensausgleich für die Begünstigten	+	+	++	+	++	++	++	+
Komplementärer Ansatz zum Programm 1 und 5b	+	+	+	+	+	+	+	+
Waldbestände								
Natürliche Verjüngung	0	+	+++	0	+++	+	++	++
Steigerung der Holzproduktion	0	+	+	0	+++	+	++	+
Steigerung der Korkproduktion			++	0		0	+++	
Verbesserung der Bauernwälder	+	0	+	0	0	0	0	0
Abbau der Agrarüberschüsse								
	0	0	0	0	0	0	0	0
Umwelt								
Bindung von Kohlenstoff	0	0	+	0	++	+	+	++
Stärkung der Biodiversität	+	+	+	0	--	0	+	+
Schutz natürlicher Ressourcen	+	+	+	0	-	+	+	+
Umsetzung der Programme								
Gezielte Abstimmung auf mögliche Zielgruppen	0	0	0	0	0	0	0	0
Wirksame Modulation der Förderung	+	+	++	+	0	++	++	+
Erfolg der Programme in den vier Zielvorgaben	-	-	-	-	-	--	-	-
Aufklärung, Ausbildung	+	0	--	+	--	+	--	-
Vorbildfunktion	+	+	+	+	+	+	+	+
Mitnahmeeffekt	0	0	0	0	0	0	0	0

0 : Wirkung kaum signifikant, + : Wirkung einigermaßen signifikant, ++ : signifikante Wirkung, +++ : eindeutig signifikante Wirkung

-- : sehr geringer Beitrag, - : geringer Beitrag

0 : kaum signifikanter Beitrag, + : einigermaßen signifikanter Beitrag, ++ : signifikanter Beitrag

KAPITEL 5

EMPFEHLUNGEN

Angesichts der Schlussfolgerungen auf den vorstehenden Seiten drängen sich für die weitere Handhabung der Verordnung 2080 und der damit verbundenen nationalen und regionalen Programme nach Ansicht der Bewerter drei verschiedene Empfehlungsblöcke auf:

- gezielte Neuausrichtung der bislang verfolgten Ziele
- Sicherung der Nachhaltigkeit und Vergrößerung der im Rahmen der VO 2080 geschaffenen Bestände
- verbesserte Umsetzung der nationalen und regionalen Programme

Natürlich sind diese Empfehlungen größtenteils vor dem Hintergrund der neuen Verordnung für die Entwicklung des ländlichen Raums und des veränderten Ansatzes der Gemeinsamen Agrarpolitik zu sehen, an deren Sinn und Zweck sie unmittelbar anknüpfen.

Dies gilt vor allem für bestimmte Grundsätze und Maßnahmen aus der Verordnung Nr. 1257/1999 (Kapitel III, VII, VIII und IX):

- Kompatibilität und gegenseitige Abstimmung aller Fördermaßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums
- Diversifizierung der landwirtschaftlichen bzw. landwirtschaftsnahen Beschäftigungsmöglichkeiten im Sinne eines Mehrfacherwerbs bzw. durch Schaffung von Einkommensalternativen für Landwirte
- Umweltschutz, soweit Land- und Forstwirtschaft sowie Landschaftspflege davon betroffen sind
- Förderung der Forstwirtschaft und der Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen
- Ausbildung

Diese Empfehlungen müssten auch im Hinblick auf die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten genauer gefasst und ergänzt werden (da einige Länder in Mittel- und Osteuropa – allen voran Ungarn – umfangreiche Aufforstungsprogramme für landwirtschaftliche Flächen betreiben); dies gilt auch für die Besonderheiten und Ziele der Staaten, die erst nach Festlegung der VO-2080-Ziele EU-Mitglied geworden sind (Österreich, Finnland, Schweden).

1. – Neuausrichtung der Zielvorgaben für die Verordnung 2080

Empfehlung Nr. 1: Mehr Gewicht für die Entwicklung des ländlichen Raums

Wie sehr die Entwicklung des ländlichen Raums Ziel der VO 2080 war, ist daran zu erkennen, dass sich die Verordnung hier mit am stärksten und deutlichsten ausgewirkt hat. Diese Zielvorgabe könnte unserer Meinung nach mit folgenden Maßnahmen gestärkt werden:

- **Den Landwirten Anreize für mehrjährige Diversifizierungsprojekte im Zusammenhang mit der Forstwirtschaft bieten**
Der Geltungsbereich der VO 2080 ist weit gefasst: er reicht von der Neubegründung bis hin zur Verbesserung bestehender Waldflächen;
danach wäre eine verstärkte Förderung waldbaulicher Maßnahmen, die landwirtschaftliche Betriebe im Rahmen mehrjähriger forstwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte durchführen, denkbar.
Dadurch würde Vorhandenes verbessert, von der Anpflanzung und der natürlichen Verjüngung bis hin zur Entwicklung von Tourismusprojekten im Umfeld von Land- und Forstwirtschaft. Solche Projekte würden zu Investitionen von Interessenverbänden und Kosteneinsparungen bei der Infrastruktur führen und gleichzeitig den damit einhergehenden Maßnahmen zum Schutz der Umwelt größere Wirksamkeit verleihen.
Den Betrieben würde damit ein regelmäßiges, gleichmäßig verteiltes Einkommen zufließen, wovon starke Impulse für das Wirtschaftsgeschehen auf dem Land ausgehen würden.
- Synergieeffekte mit komplementären Bewirtschaftungsformen, wie Feld- bzw. Weide- und Waldbewirtschaftung in den Gebieten, wo solche Ansätze schon seit langem bestehen, stärker nutzen.
Entsprechende Synergieeffekte waren im Rahmen der VO 2080 kaum zu spüren, obwohl damit in den betreffenden Ländern bei entsprechender Umstellung der gesetzlichen

Regelungen für Land- und Forstwirtschaft sehr wirksame Voraussetzungen für die Diversifizierung der Landwirtschaft geschaffen werden könnten.

Empfehlung Nr. 2: Gezielterer Einsatz der umweltpolitischen Ziele

- **Stärker praxisorientierte und nach Dringlichkeit abgestufte umweltpolitische Vorgaben**, so dass angepasste Maßnahmen möglich sind.
So hätte beispielsweise die bis 2012 angestrebte starke Verringerung der Treibhausgase die Auswahl schnellwüchsiger Baumarten, z.T. im Widerspruch zu den Vorgaben für Verbesserungen zugunsten der Artenvielfalt, sowie eine attraktivere Förderung solcher Formen der Aufforstung erfordert.
- **Aufforstungen landwirtschaftlicher Flächen gezielt zur Eindämmung der Wasserverschmutzung durch Nitrate**. Dieser Funktion könnte viel größeres Gewicht beigemessen werden, als es bislang der Fall war.
- **Sich von selbst ausbreitende Baumarten zur Verbesserung der Artenvielfalt stärker nutzen**. Die mehrjährigen Projekte der Landwirte könnten die forstwirtschaftliche Nutzung der natürlichen Waldverjüngung, d.h. die natürliche Neubesiedlung von Brachflächen, umfassen.
- **Aufforstungsmaßnahmen für landwirtschaftliche Flächen, Landschaftspflege-maßnahmen und Schutzmöglichkeiten für Naturschutzgebiete** durch eine gezielte Auswahl wirklich für die Aufforstung geeigneter Standorte **besser koordinieren**.
- **Europäische und nationale Gesetze und ihre Anwendung auf die Kontrolle von Samen und Jungpflanzen** vor allem für seltene endemische Straucharten, wie sie bei Mischpflanzungen eingesetzt werden, **weiter verbessern**. Die Länder haben in der großen Mehrheit wirkliche Anstrengungen zur Artendiversifizierung unternommen; es wäre der Sache abträglich, wenn dies durch mangelnde Überwachung der genetischen Qualität der eingeführten Arten wieder zunichte gemacht würde.

Empfehlung Nr. 3: Andere Regulierungsinstrumente zur Begrenzung der Agrarüberschüsse?

Wie die Bewertung deutlich zeigt, ist die Förderung von Aufforstungen nur bedingt zur Begrenzung der landwirtschaftlichen Überproduktion geeignet.

Unserer Meinung nach sollte dieses Ziel als direktes Ziel der VO 2080 schwächer gewichtet werden, da es ungeeignet ist und teilweise im Widerspruch zu anderen Zielen steht; andere - bereits vorhandene oder neu zu schaffende - Regulierungsmöglichkeiten wären da vielleicht geeigneter.

Auf jeden Fall könnte der Erfolg hier wie folgt erheblich verbessert werden:

- **Maßnahmen besser auf die landwirtschaftlichen Standorte und die Vornutzung abstimmen**
- **Höhe der Einkommensausgleichszahlungen entsprechend anpassen. Es könnte insbesondere sinnvoll sein, die Kosten für die Unumkehrbarkeit der Aufforstung bei der Höhe der Förderung zu berücksichtigen.**
Diese Kosten könnten anhand der Gewinnerwartung aus einer günstigeren landwirtschaftlichen Nutzung entsprechend der Ertragsfähigkeit der betreffenden Fläche berechnet werden.

2. Sicherung der Nachhaltigkeit und Vergrößerung der im Rahmen der VO 2080 geschaffenen Waldbestände

Empfehlung Nr. 4: Dauerhafte Bestandssicherung, Pflege und weitere Entwicklung der aufgeforsteten Bestände

- **Pflege und Bewirtschaftung der im Rahmen der der Verordnung 2080 aufgeforsteten 1 Million ha in den nächsten 10 Jahren.**

Dies ist unabdingbare Voraussetzung für die bleibende Qualität der Aufforstungen und der daraus gewonnenen Holzprodukte genauso wie zur Sicherung der bereits erbrachten Arbeits- und Investitionsleistungen.

Insbesondere in den am stärksten durch Naturkatastrophen bzw. biotische Faktoren (Brand, Erosion, Überschwemmung usw.) gefährdeten Gebieten könnte es sinnvoll sein, auf den mit der VO 2080 aufgeforsteten Flächen, wie das in Portugal der Fall ist, noch gezielter Maßnahmen zum Bau von Wirtschaftswegen, Feuerschneisen, Wasserstellen sowie Schutzeinrichtungen gegen Haus- bzw. Wildtiere zu ergreifen.

In der Vegetationszone des Mittelmeers, wo die Wälder nur langsam wachsen, ist auch die Zahlung einer Waldpflegebeihilfe denkbar, allerdings nicht jährlich über 5 Jahre hinweg, sondern in 5 Einzelzahlungen verteilt über 7 - 8 Jahre, um für unvorhergesehene Fälle wie Trockenheit z.B. 1994 und 1995 in Spanien und Portugal gerüstet zu sein.

- **Eine langfristige Strategie festlegen und die dafür erforderlichen finanziellen Mittel sichern.** Damit sollen die Aufforstungsbemühungen zeitlich gestreckt werden, um ihre positive Wirkung auf den Waldbestand und die Entwicklung des ländlichen Raums für einen längeren Zeitraum festzuschreiben.

Es wird insbesondere angestrebt:

- langfristige Ziele festlegen
- die erforderliche finanzielle Hilfe bereitstellen, damit die im Zeitraum 1994-1999 entstandene Dynamik nicht abreißt
- den jährlichen Aufforstungsrhythmus im Einklang mit den verfügbaren Mitteln und Fachkräften gestalten, damit die Qualität der Investitionen sichergestellt ist
- die erforderlichen Maßnahmen für die Umstellung und Entwicklung der nachgelagerten Wirtschaftszweige vorausschauend planen und durchführen

Empfehlung Nr. 5: Stärkere Gewichtung der Verbesserungsmaßnahmen

- **Waldbauliche Verbesserungen fördern**

Dieser Abschnitt der VO 2080 kam durchweg, trotz zahlreicher Innovationen, zu kurz, seine Anwendung wurde kaum gefördert.

Insbesondere könnte man waldbauliche Verbesserungsmaßnahmen zur natürlichen Verjüngung des Bestands nach Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung unterstützen (In diesem Fall könnten die betreffenden Flächen bei geringem Aufwand schon früher genutzt werden als im natürlichen Zustand). Derartige Maßnahmen fallen jedoch möglicherweise als Waldbaumaßnahme mit umweltpolitischer Zielsetzung unter die neue Verordnung 1257/99.

- **Förderung differenzieren und Förderbetrag erhöhen**

So wie es analog zu den Aufforstungsformen bzw. Zielgruppen drei verschiedene Fördermöglichkeiten für Aufforstungen gibt, so wären auch entsprechende Bestimmungen denkbar, um die Verbesserungsmaßnahmen attraktiver zu machen:

3. - Verbesserte Umsetzung der Programme

Empfehlung Nr. 6: Einteilung der Begünstigten nach Gruppen, Differenzierung der Förderung und Einführung geeigneter Zoneneinteilungen

Im Zuge der Bewertung war immer wieder festzustellen, wie sehr sich das Fehlen solcher Bestimmungen sowohl bei der Wirksamkeit der Durchführungsmaßnahmen als auch bei der Erfolgsmessung negativ bemerkbar gemacht hat.

Um die Projekte zielorientierter und überschaubarer zu gestalten, wäre eine Einteilung der Begünstigten in vier Hauptgruppen nach dem jeweiligen Schwerpunktziel denkbar:

1. Holzerzeugung als Grundlage für ein angemessenes regelmäßiges Einkommen, ausgerichtet auf eine industrielle Verwertung
2. Diversifizierung der Landwirtschaft durch Schaffung von Nebenerwerbstätigkeiten im Zusammenhang mit Wald und Holz, auch die gezielte Einbeziehung verwandter Bereiche, wie die Feld- bzw. Weide-Waldbewirtschaftung
3. Aufwertung der Naturlandschaft nach vollständiger oder teilweiser Aufgabe der Landwirtschaft beispielsweise bei Rentenanstritt; Weiterführung der Waldpflege in den aufgeforsteten oder bestehenden Wäldern aus persönlichem Engagement. Landschaftspflege und Verbesserung der Standortverhältnisse (Lebensräume, ökologische Nischen für Tiere, Boden und Wassergüte).

Verbesserungsansätze			
Einteilung nach Zielvorgaben	Wirtschaftswald	Diversifizierung der Landwirtschaft	Wertsteigerung des Bestands
Zielsetzung	Schaffung einer gewerblichen Verdienstmöglichkeit	Feld- bzw. Weide-Waldbewirtschaftung, verstärkte Nutzung der Waldverjüngung Neue Gewerbeformen im Zusammenhang mit der Holzgewinnung und -verarbeitung	Wertsteigerung des Bestands durch verstärkte Nutzung der Waldverjüngung, Landschafts- und Umweltpflege
Maßnahmen	Aufforstung und Verbesserung	Schwerpunkt auf Verbesserung	Verbesserung und Aufforstung
Art der Förderung	Starthilfe und Beihilfe zum Erwerb kleinerer Flächen	Jährliche Beihilfe für Waldpflege und Gründungszuschuss für Wald-/Holzgewerbe	Starthilfe und Waldpflegebeihilfe für 5 – 7 Jahre Zusätzlicher Zuschuss, soweit mit Landschaftspflegemaßnahmen gemäß Verordnung 2078 vereinbar.
Größe der Waldfläche	Projektgröße mindestens 20 ha	Mehrjähriges Projekt auf mindestens ca. 10 ha in der Endphase	Keine Mindestgröße
Zoneneinteilung	Waldfläche in bereits erschlossenem Gebiet	Als ökologisch wertvolles Gebiet anerkannt (Landschaft, Artenvielfalt, Wasserhaushalt und -güte, Erosion, brandgefährdet)	Kein besonderer Standort
Baumarten	Wirtschaftlich nutzbar, vorgeschriebene Mindestanteile für Nadel- und Laubbäume	Wertvolle Baumarten	Wertvolle und standortgerechte Baumarten

Empfehlung Nr. 7: Festigung und Ausbau des Begleitinstrumentariums

- **Informations-, Aufklärungs- und Ausbildungsmaßnahmen entwickeln und anpassen**
Bei der Bewertung ist vor allem in den Ländern, in denen breit angelegte Aufforstungsprogramme liefen, ein erheblicher Nachholbedarf auf diesem Gebiet deutlich geworden, für den dringend Abhilfe geschaffen werden sollte.
- **Hochwertige Beratung und fachliche Unterstützung bei der Aufforstung** durch anerkannte Schulungen, so dass die Auftraggeber die Dienstleister nach eindeutigen, festen Voraussetzungen, d.h. anhand einer Zertifizierung oder eines Gütezeichens, auswählen können.
Alle Bewerber stimmen darin überein, dass eine Qualitätspolitik für Forstarbeiten mit entsprechenden Ausbildungsprogrammen und ein Zertifizierungssystem eingeführt werden müssen.
Die Verordnung 1257/99 bildet, wie gesagt, einen großen Fortschritt in dieser Hinsicht, da die Begleitmaßnahmen künftig genauso förderfähig sind wie die Aufforstungsmaßnahmen selbst.

Empfehlung Nr. 8: Schaffung von Analyse- und Überwachungsmöglichkeiten

Bei dieser Studie ist wiederholt deutlich geworden, dass einheitliche Instrumente zur besseren Überwachung, Abwicklung und Bewertung von Waldbaumaßnahmen in den Mitgliedstaaten dringend nötig sind. Die Durchführung folgender Maßnahmen wäre zu begrüßen:

- **Einführung von Verfahren zur Erfassung einheitlicher technischer Daten auf regionaler Ebene** (Vornutzung und erzeugte Menge, Bodenart, angepflanzte Baumarten, Dichte, Ziel(e), Landschaftsform)
- **Auswahl repräsentativer Musterbetriebe zur Erfassung betrieblich relevanter Daten als Grundlage für die Entwicklung des ländlichen Raums und zum Schutz der Umwelt**
Diese Aufgabe könnte RICA übernehmen, doch die derzeitigen Musterbetriebe geben nicht die Verhältnisse auf den aufgeforsteten landwirtschaftlichen Flächen wieder. Es ist jedoch auf die laufenden Arbeiten zur Auswertung der Buchführungsdaten im Zusammenhang mit der Waldbewirtschaftung, vor allem bei Landwirten, hinzuweisen (MOSEFA-Programm: Monitoring the Socio-economic Situation).
- **Das "ganzheitliche" Verständnis schärfen**
Unserer Auffassung nach wäre es sinnvoll, das gesamte Zahlenmaterial im Rahmen einer gezielten Analyse der Beteiligten, der Chancen und Risiken sowie der einzelnen Aufforstungskonzepte noch genauer und gründlicher als bisher möglich zu durchleuchten.