

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse

Herausgeber: Schweizerischer Forstverein

Band: 167 (2016)

Heft: 5

Artikel: Waldspezifische Förderung in der Europäischen Union : Umsetzung in drei Fallbeispielen

Autor: Buren, Guillaume de / Lieberherr, Eva / Steinmann, Kathrin

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1097449>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 02.05.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Waldspezifische Förderung in der Europäischen Union: Umsetzung in drei Fallbeispielen

Guillaume de Buren Natural Resource Policy Group, ETH Zürich (CH)*
Eva Lieberherr Natural Resource Policy Group, ETH Zürich (CH)
Kathrin Steinmann Natural Resource Policy Group, ETH Zürich (CH)

Waldspezifische Förderung in der Europäischen Union: Umsetzung in drei Fallbeispielen

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums ist die wichtigste Quelle zur Finanzierung waldspezifischer Aktivitäten durch die Europäische Union. Der Fonds wurde im Hinblick auf die Periode 2014–2020 stark umgestaltet, u.a. mit dem Ziel, die administrativen Abläufe zu vereinfachen. Anhand der Fallbeispiele Österreich, Baden-Württemberg und Bayern werden die Entwicklungen in Bezug auf die Nutzung des Fonds für die Perioden 2007–2013 und 2014–2020 analysiert. Es zeigt sich, dass diese drei Fallbeispiele unterschiedliche Strategien verfolgen, welche von einer möglichst weitgehenden Nutzung des Fonds in Österreich bis zum Verzicht auf finanzielle Mittel in Bayern reichen. Die Analyse weist darauf hin, dass die nationalen Bedingungen und die Wahrnehmung der Komplexität des EU-Fördermechanismus durch die Waldadministrations zur unterschiedlichen Nutzung geführt haben können.

Keywords: financial incentive, forest, European Union, rural development
doi: 10.3188/szf.2016.0270

* Universitätstrasse 22, CH-8092 Zürich, E-Mail g.deburen@usys.ethz.ch

Die Entwicklung der Waldpolitik in der Europäischen Union (EU) wird in der Literatur rege diskutiert, wobei ein Kernaspekt die finanzielle Förderung von waldspezifischen Aktivitäten ist (z.B. Pelli et al 2012, Pülzl 2005, Pülzl et al 2013, Pülzl & Wydra 2014). Obwohl die EU keine formale Kompetenz für die Waldpolitik hat, kann sie durch finanzielle Förderung waldspezifische Aktivitäten in den Nationalstaaten mitgestalten. Die Waldpolitik wird durch Politikbereiche wie Landwirtschaft, Umwelt oder ländliche Entwicklung, für welche sich die EU und die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit teilen (Art. 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 26. Oktober 2012, AEU-Vertrag), indirekt beeinflusst. Eine zentrale Rolle spielt die gemeinsame Agrarpolitik und deren Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Letzterer stellt die Hauptfinanzquelle der waldspezifischen Förderung dar, denn daraus stammen geschätzt 90% der finanziellen Mittel, die von der EU an den Waldsektor fließen (Europäische Kommission 2013a, Ragonnaud 2014).

Bereitgestellte Mittel des ELER wurden in jüngster Vergangenheit im Waldbereich nicht ausgeschöpft (Europäische Kommission 2009, 2013a). Die Literatur weist darauf hin, dass zwischen dem

Ziel des EU-Instruments ELER und seiner Umsetzung in den Mitgliedstaaten Diskrepanz besteht (Europäische Kommission 2009, 2013b, Winkel et al 2013). Grundsätzlich ist das Verfahren so, dass die EU-Kommission einen Katalog vorgibt mit Massnahmen, die in einer siebenjährigen ELER-Periode unterstützt werden. Aus diesem Katalog wählen die Mitgliedstaaten diejenigen Massnahmen aus, welche sie umsetzen möchten, und stellen der EU-Kommission einen Antrag um Finanzierung (Art. 15 der Verordnung [EG] Nr. 1698/2005,¹ Art. 6 der Verordnung [EU] Nr. 1305/2013²). In diesem Artikel wird der Frage nachgegangen, wie der Mechanismus für die finanzielle Förderung waldspezifischer Aktivitäten der EU in Mitgliedstaaten umgesetzt wird und welche Faktoren dabei eine Rolle spielen.

Um diese Frage zu beantworten, analysieren wir drei Fallbeispiele aus Nachbarländern der Schweiz. Das Vorgehen dieser Länder ist für die

1 Verordnung des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

2 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

Nr.	Politische Einheit	Institution/Administrationseinheit	Anzahl kontaktierte Personen	Datum	Art des Interviews
1	Österreich	Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik (InFER), Universität für Bodenkultur (BOKU), Wien	2	10.–18.11.2014	Per E-Mail
2	Europäische Union	Referat H4 Umwelt, Forsten und Klimaveränderungen, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Europäische Kommission, Brüssel	1	24.11.2014	Telefonisch und per E-Mail
3	Bayern	Referat F2 Privat- und Körperschaftswald, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF), München	2	15.12.2014	Telefonisch
4	Deutschland	Referat 533 Nationale Waldpolitik, Jagd, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Bonn	1	14.01.2015	Telefonisch
5	Österreich	Sektion III Forstwirtschaft, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), Wien	1	7.01.2015	Telefonisch
6	Baden-Württemberg	Referat 52 Fachbereich Forstpolitik und Öffentlichkeitsarbeit, Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (MLR), Stuttgart	1	27.01.2015	Telefonisch und per E-Mail

Tab 1 Übersicht über die durchgeführten Interviews.

Schweiz im Hinblick auf die aktuellste NFA-Periode (2016–2019)³ relevant. Es ist kein systematischer Vergleich zwischen den Geldflüssen an den Waldsektor in der EU und der Schweiz möglich, da die beiden Fördermechanismen verschiedenen Logiken folgen. Während in der Schweiz einzelne Bereiche (Schutzwald, Waldbiodiversität, Waldwirtschaft) unterstützt werden (BAFU 2015), wird in der EU ein sektorübergreifender Ansatz verfolgt, der Land- und Forstwirtschaft umfasst und der die Entwicklung der Landwirtschaft, des Waldsektors und des ländlichen Raums zum Ziel hat.

Konzeptioneller und methodischer Rahmen

Fallauswahl

Um möglichst ähnliche Gebiete analysieren zu können, haben wir Österreich sowie die zwei deutschen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern ausgewählt. Diese drei Fallbeispiele liegen in geografischer Nähe zueinander, und alle drei verfügen über eine eigene Waldstrategie, eine eigene Waldadministration und haben (in der Vergangenheit) ein Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR) (gehabt), mit welchem die Umsetzung des ELER in einem Mitgliedstaat oder einem Gliedstaat definiert wird.

Österreich hat ein EPLR auf Landesebene (BMLFUW 2014). In Deutschland hingegen besteht ein nationaler Strategieplan (BMELV 2011), die Förderung der ländlichen Entwicklung wird aber über regionale Entwicklungsprogramme auf Bundeslandebene organisiert. Der Staat und die Bundesländer haben geteilte Kompetenzen für den Waldsektor. Deshalb verfügen Baden-Württemberg und

Bayern über eigene regionale Entwicklungsprogramme (MLR 2015, StMELF 2014).

Vorgehen und Methode zur Datenanalyse

Um die walddespezifischen Elemente innerhalb der geteilten Zuständigkeiten zu identifizieren, wurde Ende 2014 eine umfassende Recherche nach regulatorischen Dokumenten (Gesetzestexte, Leitfäden usw.) aus den Sektoren Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Entwicklung durchgeführt (für eine detaillierte Liste siehe de Buren et al 2015). Der nächste Schritt bestand darin, zu erfassen, wie die Umsetzung in den drei Ländern erfolgt. Dies wurde möglich durch die Monitoring-Berichte der EU-Kommission zu finanziellen Daten (Europäische Kommission 2013b). Fragen, die sich nicht durch die Dokumentenanalyse beantworten liessen, haben wir durch Experteninterviews mit Schlüsselakteuren in den Fallbeispielen geklärt (Tabelle 1).

Schranken der Studie

Das Erheben von Daten zu den in der Vergangenheit vorhandenen und genutzten sowie den für die kommenden Jahre vorgesehenen finanziellen Mitteln erwies sich als Herausforderung, da keine vollständige Übersicht über die von der EU für walddespezifische Aktivitäten ausgegebenen Mittel existiert (de Buren et al 2015). Dass der EU-Kommission nicht bekannt ist, welche Mittel in walddespezifische Aktivitäten fließen, wurde auch im Interview 2 (Tabelle 1) betont. Für die Untersuchung mussten daher Sekundärdaten analysiert und die im Rahmen des ELER unterstützten Massnahmen kategorisiert

³ Finanzierungsperioden, die aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) geschaffen wurden.

Kategorie	Fördermassnahmen
1	Betreffen ausschliesslich walddspezifische Aktivitäten Es gibt ein Budget und Indikatoren, welche eine Überprüfung der Umsetzung und der Ausgaben erlauben.
2	Umfassen nebst anderem auch walddspezifische Aktivitäten Der Waldsektor wird als möglicher Begünstigter genannt. Die Indikatoren unterscheiden nicht zwischen den verschiedenen Begünstigten (walddspezifisch oder nicht).
3	Umfassen möglicherweise walddspezifische Aktivitäten Die Massnahmen können walddspezifische Aktivitäten unterstützen, sind jedoch nicht explizit auf den Waldsektor ausgerichtet. Transversale Massnahmen, welche die ländliche Entwicklung im Allgemeinen ansprechen. Indikatoren lassen keine Unterscheidung zwischen walddspezifischen und nicht walddspezifischen Begünstigten zu.

Tab 2 Kategorisierung der ELER-Massnahmen mit Bezug zum Waldsektor.

werden (Tabelle 2). Die erste Kategorie umfasst Massnahmen, die ausschliesslich dem Wald zugutekommen. Massnahmen der Kategorien 2 und 3 zielen auch oder hauptsächlich auf andere Sektoren. Da es nicht möglich ist, zu erfassen, welcher Anteil der Mittel, die für Massnahmen der Kategorien 2 und 3 ausbezahlt werden, an den Waldsektor fliesst, werden ausschliesslich die Massnahmen der Kategorie 1 untersucht.

Walddspezifische Fördermittel in der EU

Übersicht

Drei Formen von Unterstützung an walddspezifische Aktivitäten existieren in der EU: «Kofinanzierung» von EU und Mitgliedstaat im Rahmen von EU-Programmen sowie «zusätzliche Finanzierung» zu diesen Massnahmen und «staatliche Beihilfen» ohne Unterstützung durch die EU (Subventionen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene). In der Abbildung 1 präsentieren wir die ELER-Periode 2014–2020. Die Periode 2007–2013 unterschied sich insofern, dass die «zusätzliche Finanzierung» ausserhalb der Box des EPLR stand, also über das Notifikationsverfahren von der EU-Kommission genehmigt werden musste.

Die Beiträge im Rahmen des ELER werden von der EU nur ausgeschüttet, wenn sich der jeweilige Mitgliedstaat dazu verpflichtet, einen Beitrag auszuführen. Solche Kofinanzierungen kommen auch bei anderen europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) zur Anwendung. Diese Fonds haben zum Ziel, Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten auszugleichen und sollen so die Konkurrenzfähigkeit im globalen Markt verbessern (zum Mechanismus solcher Fonds vgl. de Buren et al 2015).

EU-Mittel für den Waldbereich können zusätzlich über Forschungsprojekte im Rahmen von Horizon 2020 und über das EU-Umweltprogramm LIFE generiert werden. Gemäss Interview mit einem Vertreter der EU-Kommission (Interview 2; Tabelle 1) würden die Zahlungen über Horizon 2020 2 bis 5% und diejenigen über LIFE etwa 1% der gesamten Beiträge an den Wald ausmachen. Vom befragten Experten wurden keine weiteren EU-Fonds als für den Waldsektor substanziell eingeschätzt (Interview 2).

Staatliche Beihilfen an die Walddwirtschaft sind gemäss dem AEU-Vertrag grundsätzlich verboten, um den Markt innerhalb der EU vor Wettbewerbsverzerrungen zu schützen. Trotzdem sind gewisse finanzielle Hilfen möglich, wenn sie bei der EU-Kommission beantragt und von dieser genehmigt werden (Art. 107 AEU-Vertrag; Abbildung 1). Wenn ein Mitgliedstaat walddspezifische Aktivitäten unterstützen möchte (Beihilfen), ist ein Meldeverfahren (Notifikation) über die EU-Kommission obligatorisch (Art. 108 AEU-Vertrag). Jegliche marktwirtschaftlichen Unterstützungen werden von der EU-Kommission abgelehnt, bewilligt wird die Unterstützung von nicht produktiven Aktivitäten wie beispielsweise Massnahmen für den Umweltschutz. Dieses Notifikationsverfahren zieht einen grossen administrativen Aufwand nach sich (Europäische Kommission 2013a).

Als Reaktion auf Kritik an diesem Verfahren habe die EU-Kommission 2013 einige Vereinfachungen eingeführt, wurde im Interview 2 hervorgehoben. Heute sind neue Ausnahmeregelungen für walddspezifische Beihilfen in Kraft (Verordnung [EU]

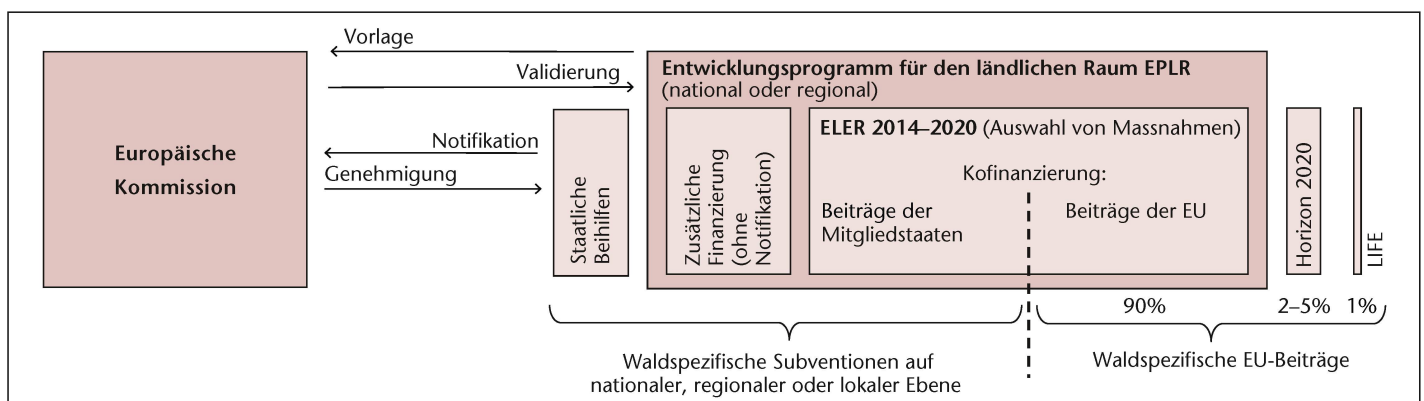


Abb 1 Die verschiedenen walddspezifischen finanziellen Beiträge in der EU.

Art.	Bezeichnung	AT	BW	BAY
27	Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder	X		
43	Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen	X		X
44	Ersteinrichtung von Agrarforstsystemen auf landwirtschaftlichen Flächen			
45	Erstaufforstung nicht landwirtschaftlicher Flächen			
46	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000	X	X	
47	Zahlungen für Waldumweltmassnahmen	X	X	X
48	Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und Einführung vorbeugender Aktionen	X		
49	Beihilfen für nicht produktive Investitionen		X	X

Tab 3 Waldspezifische Fördermassnahmen der Kategorie 1 (vgl. Tabelle 2) in der ELER-Periode 2007–2013 gemäss Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sowie die in Österreich (AT), Baden-Württemberg (BW) und Bayern (BAY) beantragten Massnahmen.

Art.	Bezeichnung	AT	BW	BAY
21	Investitionen in die Entwicklung von Waldgebieten und Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern durch:	X	X	
21.1a, 22	Beihilfen für die Aufforstung und die Anlage von Wäldern	n.b.	n.b.	
21.1a, 22	Beihilfen für die Pflege von aufgeforsteten Flächen und Einkommensverluste	n.b.	n.b.	
21.1b, 23	Beihilfen für die Einrichtung von Agrarforstsystemen	n.b.	n.b.	
21.1b, 23	Beihilfen für die Pflege von Agrarforstsystemen	n.b.	n.b.	
21.1c, 24	Beihilfen für die Vorbeugung gegen Schäden und die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Waldbränden, Naturkatastrophen, Naturkatastrophen gleichzusetzenden widrigen Witterungsverhältnissen, sonstigen widrigen Witterungsverhältnissen, Schädlingsbefall und Katastrophenereignissen	n.b.	n.b.	
21.1d, 25	Beihilfen für Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme	n.b.	n.b.	
21.1e, 26	Beihilfen für Investitionen in Techniken der Forstwirtschaft sowie in die Verarbeitung, Mobilisierung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse	n.b.	n.b.	
30	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie durch:			
30.1	Beihilfen zum Ausgleich von Nachteilen im Zusammenhang mit Natura 2000 in forstwirtschaftlichen Gebieten			
34	Beihilfen für Waldumwelt- und -klimadienleistungen und Erhaltung der Wälder durch:	X	X	
34 (1)	Beihilfen für Eigentümer, die sich freiwillig verpflichten, Vorhaben durchzuführen, die in einer oder mehreren Waldumwelt- und Klimaverpflichtungen bestehen.	n.b.	n.b.	
34 (4)	Beihilfen für die Erhaltung und Förderung forstgenetischer Ressourcen	n.b.	n.b.	
35	Zusammenarbeit durch:			
35.2.j	Beihilfen für die Zusammenarbeit im Forstsektor	X		

Tab 4 Waldspezifische Fördermassnahmen und -submassnahmen der Kategorie 1 (vgl. Tabelle 2) in der ELER-Periode 2014–2020 gemäss Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sowie die in Österreich (AT), Baden-Württemberg (BW) und Bayern (BAY) beantragten Massnahmen. Weil zum Zeitpunkt der Datenerhebung noch weitgehend unbekannt war, welche Submassnahmen unter den beantragten Artikeln ausgewählt werden würden, steht bei diesen n.b. (nicht bekannt).

Nr. 651/2014⁵). Zudem wurde deren grundsätzliches Verbot für kleine Beträge abgeschwächt (Verordnung [EU] Nr. 1408/2013⁶). Weiter braucht es für die «zusätzliche Finanzierung» keine Notifikation mehr, wenn Mitgliedstaaten über den ELER kofinanzierte Massnahmen weiter ausbauen möchten. Die Vereinbarkeit dieser Unterstützungen mit dem internen Markt wird nicht infrage gestellt.

Der ELER-Mechanismus

Jeder EU Mitgliedstaat, welcher ELER-Zahlungen erhalten möchte, muss ein EPLR erarbeiten. Darin wird dargelegt, welche ELER-Massnahmen der jeweilige Staat umsetzen will. Ein EPLR kann auf nationaler oder auf regionaler Ebene erstellt werden und umfasst analog zum ELER eine siebenjährige Periode. Das EPLR muss mehreren strategischen Rahmen entsprechen: den sechs Prioritäten des ELER, der Strategie Europa 2020 (Europäische Kommission 2010) und dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen der ESIF (Verordnung [EU] Nr. 1303/2013⁷). Die Mitgliedstaaten reichen ihr EPLR bei der EU-Kommission für die Überprüfung und Bewilligung ein. Dieser Prozess dient dem Ziel, die Kohärenz der Massnahmen und der EU-Ausgaben sicherzustellen (Art. 15 der Verordnung [EG] Nr. 1698/2005, Art. 6 der Verordnung [EU] Nr. 1305/2013).

Im Hinblick auf die Periode 2014–2020 wurde der ELER stark verändert (Europäische Kommission 2014). Während in der Periode 2007–2013 die Landwirtschaft klar im Vordergrund des ELER stand, wird der ELER für die Periode 2014–2020 als Programm präsentiert, welches nach wie vor unter dem Titel «Ländliche Entwicklung» läuft, in welchem dem Waldsektor aber mehr Gewicht eingeräumt werden sollte. Dieser Wandel wird mit den Tabellen 3 und 4 illustriert, in welchen alle ausschliesslich waldspezifischen Fördermassnahmen (Kategorie 1; vgl. Tabelle 2) der beiden ELER-Perioden aufgeführt sind. Die waldspezifischen Fördertatbestände für die Periode 2014–2020 wurden in der Verordnung (EU)

5 Verordnung der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

6 Verordnung der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen im Agrarsektor.

7 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

1305/2013 an die in Artikel 21 formulierte Hauptmassnahme angebunden. Damit wurde das Ziel verfolgt, die waldspezifische Förderung zu vereinfachen. Es wurden aber zahlreiche neue Submassnahmen geschaffen.

Da das Budget des ELER nicht zwischen den Sektoren unterscheidet, ist es nicht möglich, aufzuzeigen, wie viel auf EU-Ebene für Wald oder Landwirtschaft budgetiert wird. Die Verteilung zwischen den Sektoren findet auf Ebene der Mitgliedstaaten statt, wobei Landwirtschaft und Waldwirtschaft miteinander konkurrieren.

Umsetzung des ELER in den drei Fallbeispielen

In den drei untersuchten Fallbeispielen werden unterschiedliche Strategien zur Umsetzung des ELER-Mechanismus angewendet.

Österreich

In Österreich wurde das EPLR mit dem Titel «Programm für ländliche Entwicklung» (BMLFUW 2015) für die ELER-Periode 2007–2013 im Jahr 2007 von der EU-Kommission genehmigt. Österreich hatte damals für fünf von acht Massnahmen der Kategorie 1 Mittel beantragt (Tabelle 3). Nebst den über den ELER kofinanzierten Massnahmen wurde der Antrag von Österreich, pro Jahr 3 Mio. Euro staatlicher Beihilfen an 16 Aktivitäten für die Forstwirtschaft ausrichten zu dürfen, bewilligt (Europäische Kommission 2007). Insgesamt flossen in der Periode 2007–2013 1.7% der Mittel respektive rund 123 Mio. Euro aus dem ELER in den Waldbereich (Massnahmen der Kategorie 1; Tabelle 5).

Die Ergebnisse aus den regulatorischen Dokumenten und den Monitoring-Berichten haben wir mit Experteninterviews kontextualisiert. Dabei hat unser Interviewpartner (Interview 5; Tabelle 1) erklärt, dass das Budget in dieser Periode zu 99% ausgeschöpft worden sei. In Tabelle 5 wird jedoch eine geringere Ausschöpfung ausgewiesen, denn in den vorhandenen Zahlen (ENRD 2014a) seien noch nicht alle Ausgaben erfasst. Österreich führe mehrjährige Projekte durch, die tranchenweise bezahlt würden. In Interview 5 wurde zudem darauf hingewiesen, dass die Forstgelder, die auf nationaler Ebene ausgeben werden können, wegen des anhaltenden

Sparwillens in der Vergangenheit immer geringer geworden seien. Daher würden waldspezifische Massnahmen zunehmend über den ELER kofinanziert.

Das österreichische EPLR für die ELER-Periode 2014–2020 wurde im April 2014 bei der EU-Kommission eingereicht und im August 2014 bestätigt (BMLFUW 2014). Unsere Analyse weist darauf hin, dass die nationalen Ziele und Massnahmen nicht in jedem Fall mit den Massnahmen des EU-Katalogs übereinstimmen. Beispielsweise werden Beiträge für Massnahmen im Rahmen von Natura 2000 (EU-weites Netzwerk von Schutzgebieten), welche spezifisch die Waldbiodiversität ansprechen, nicht durch die Natura-2000-spezifische Massnahme beantragt (Art. 30.1), sondern durch «Beihilfen für Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme» (Art. 21.1d, 25; BMLFUW 2014: 420–423).

Österreich beantragte für die Periode 2014–2020 Mittel für Massnahmen der Kategorie 1 in drei von vier Bereichen (Tabelle 4): 1) Investitionen in die Entwicklung von Waldgebieten und zur Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern (Art. 21), 2) Beihilfen für Waldumwelt- und -klimadienleistungen und die Erhaltung der Wälder (Art. 34) sowie 3) Beihilfen für die Zusammenarbeit im Forstsektor (Art. 35, Submassnahme 35.2.j; BMLFUW 2014).

Zum Zeitpunkt der Datenerhebung war die beantragte Summe für die Periode 2014–2020 noch nicht bekannt. Unser Interviewpartner (5; Tabelle 1) erklärte, dass im österreichischen EPLR 2014–2020 gewisse Massnahmen nicht mehr beantragt würden. Im Bereich Informationsmassnahmen seien beispielsweise nur noch Gelder für die Ausbildung beantragt worden. Auch für die Wettbewerbsfähigkeit der Waldwirtschaft seien keine Massnahmen mehr geplant. Mehr Gewicht würde jedoch auf die Themen Wald und Wasser sowie Landwirtschaft gelegt. Da dies Massnahmen der Kategorien 2 und 3 sind (vgl. Tabelle 2), erscheinen sie nicht bei den waldspezifischen Fördermassnahmen (Tabelle 4). Der Hauptgrund für die Reduktion der Massnahmen sei der hohe Verwaltungsaufwand. Der Interviewpartner betonte, dass der Prozess zur Genehmigung eines EPLR durch die Reformen zwischen den Phasen 2007–2013 und 2014–2020 generell erschwert worden sei. Die ELER-Richtlinien für 2014–2020 werden von ihm als nicht konsistent wahrgenommen, denn für Fachleute seien gewisse Kategorisierungen schwer

	Österreich		Baden-Württemberg		Bayern	
	Beantragt	Ausgegeben	Beantragt	Ausgegeben	Beantragt	Ausgegeben
Waldspezifische Unterstützung (Kategorie 1) in jedem EPLR (Mio. EUR)	136.2	123.0	30.4	23.3	41.8	24.4
(Anteil an Total)	(1.7%)	(1.7%)	(2.2%)	(1.8%)	(1.5%)	(0.9%)
Total (Mio. EUR)	7936.6	7216.9	1402.8	1293.3	2826.5	2629.6

Tab 5 Beim ELER beantragte sowie ausgegebene Mittel in der Periode 2007–2013 in Österreich, Baden-Württemberg und Bayern. Quellen: ENRD (2014a, b, c)

nachvollziehbar. Es gäbe nun mehr Hürden bzw. die Prozesse seien komplizierter geworden, was höhere administrative Kosten zur Folge habe. Dennoch bestehe beim ELER Spielraum, weshalb in gewissen Rahmen Zielvorstellungen umgesetzt werden könnten (Interview 5). Der Interviewpartner führte weiter aus, dass Österreich wegen der Sparmassnahmen staatliche Beihilfen (ausserhalb ELER) in dieser Periode nur noch zur Förderung der forstwirtschaftlichen Beratung gewährt.

Mit den obigen Ausführungen zu den Änderungen zwischen den Perioden 2007–2013 und 2014–2020 wird ersichtlich, dass Österreich während der früheren Phase mehr Gewicht auf wirtschaftliche Massnahmen legte als heute und dass in der neuen ELER-Periode mehr ökologische Massnahmen unterstützt werden sollen.

Deutschland

Deutschland hatte für die ELER-Periode 2007–2013 einen nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume erstellt (BMELV 2011). In diesem wurde festgelegt, dass die Förderung der ländlichen Entwicklung über regionale Entwicklungspläne (EPLR) zu organisieren ist. Damit kann besser auf die regionalen Eigenheiten Rücksicht genommen werden, und die Kompetenzen der Bundesländer werden gewahrt (BMELV 2011).

Baden-Württemberg

Baden-Württemberg hat, wie Interviewpartner 6 (Tabelle 1) erläuterte, bereits seit Jahren ein umfangreiches und leistungsfähiges Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums. Baden-Württemberg erfahre hierbei eine sehr starke Unterstützung durch den ELER. Aus den acht möglichen Massnahmen der Kategorie 1 der ELER-Periode 2007–2013 hat Baden-Württemberg Unterstützung für deren drei beantragt (Tabelle 3; MLR 2007). Ausbezahlt wurden für diese drei Massnahmen rund 23.3 Mio. Euro (Tabelle 5). Zusätzlich zu diesen kofinanzierten Massnahmen wurde der Antrag von Baden-Württemberg auf staatliche Beihilfen in der Höhe von 6 Mio. Euro pro Jahr für die Periode 2007–2013 bewilligt (Europäische Kommission 2008).

Für die ELER-Periode 2014–2020 beantragte Baden-Württemberg Unterstützung für zwei der vier möglichen Massnahmen (Tabelle 4; MLR 2015): für Investitionen in die Entwicklung von Waldgebieten und zur Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern (Art. 21) sowie für Beihilfen für Waldumwelt- und -klimadienstleistungen und die Erhaltung der Wälder (Art. 34).

Zur Zeit der Erhebung waren die Daten noch nicht vollständig vorhanden. Bei Interviewpartner 6 brachten wir die Schwerpunktsetzung des EPLR für 2014–2020 Baden-Württembergs in Erfahrung: Der

Naturschutz werde verstärkt, bzw. durch eine Waldnaturschutzstrategie würden ökologische Schwerpunkte gelegt. Der Bodenschutz werde durch das Fördern von bodenschonenden Maschinen und Holzrücken mit Pferden ausgebaut. Zudem sei Klimaschutz ein wichtiger Bestandteil, der bei allen Massnahmen berücksichtigt werde.

Betreffend staatliche Beihilfen lagen zum Zeitpunkt der Datenerhebung ebenfalls noch keine Informationen zur Periode 2014–2020 vor. Gemäss Interviewpartner 6 erhält Baden-Württemberg auch Beiträge aus dem nationalen Förderfonds «Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes» (GAK). Baden-Württemberg nutze im Forstbereich alle Massnahmen, die im GAK-Rahmenplan angeboten werden. Dieser Prozess sei weniger bürokratisch als der ELER. Durch den ELER würden v.a. Massnahmen, die teuer (grosse Summen) oder relativ einfach zu kontrollieren sind, gefördert (Interview 6).

Laut Interviewpartner 6 überlege sich Baden-Württemberg einen Ausstieg aus dem ELER, da der Prozess mit der neuen Förderperiode 2014–2020 aufwendiger werde. Zudem gäbe es beim ELER zu viel Kontrolle und der Mechanismus sei sehr starr. Weiter würden die ELER-Massnahmen forstliche Besonderheiten (z.B. lange Produktionszeiträume, Dynamik der Waldentwicklung) zu wenig berücksichtigen.

Bayern

Wie in Österreich und Baden-Württemberg floss auch in Bayern in der ELER-Periode 2007–2013 (StMELF 2007) nur ein kleiner Teil der im Rahmen des ELER beantragten Beiträge in waldspezifische Massnahmen der Kategorie 1 (Tabelle 5). Bayern beantragte für drei Massnahmen eine Finanzierung (Tabelle 3): 1) Zahlungen für Waldumweltmassnahmen, 2) Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen und 3) Beihilfen für nicht produktive Investitionen.

Durch das Interview Nr. 3 (Tabelle 1) wurde klar, dass Bayern seit dem Jahr 2010 auf waldspezifische Fördermittel aus dem ELER verzichtet, um den Fördervollzug zu vereinfachen. Ein Hauptgrund dafür sei der hohe Kontrollaufwand: Die EU fordere, dass die Umsetzung an jedem Ort überprüft werde, was zu hohen Transaktionskosten führe. Ohne Kofinanzierung durch die EU könne die Überprüfung mit Stichproben erbracht werden. Der Verzicht auf ELER-Fördermittel ist auch aus Tabelle 5 ersichtlich: Von den budgetierten Mitteln für waldspezifische Massnahmen der Kategorie 1 sind nur knapp 60% ausgegeben worden.

Für die ELER-Periode 2014–2020 (StMELF 2014) beantragte Bayern keinerlei Beiträge für waldspezifische Massnahmen der Kategorie 1 (Tabelle 4). Bayern verzichtet aber nicht gänzlich auf ELER-Gelder. Laut Interviewpartner 3 würden diese in andere Sektoren (z.B. Landwirtschaft) fliessen und dann landesintern

ausgeglichen. So würde der Waldwirtschaft ein grosser Teil der GAK-Gelder, die Bayern aus dem Haushalt des Bundes erhalte, zugesprochen. Weiter leiste Bayern staatliche Beihilfen. Das bedeutet, dass die walddespezifische Förderung in Bayern aus Bundes- und Landesmitteln stammt, der Waldsektor also von öffentlichen Geldern profitieren kann, wenn auch nicht über den von der EU vorgesehenen Weg (Interview 3). Auch wenn Bayern im Waldbereich die ELER-Gelder nicht nutzt, ist das Bundesland nicht von allen EU-Mechanismen befreit, denn die staatlichen Beihilfen müssen von der EU genehmigt werden.

Diskussion und Schlussfolgerungen

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ein Teil der gemeinsamen Agrarpolitik der EU, hat in jüngerer Zeit grössere Reformen erlebt, wobei mehr Gewicht auf Massnahmen im Waldsektor gelegt wurde. In Österreich, Baden-Württemberg und Bayern wird dieses Politikinstrument, welches die Hauptquelle für die finanzielle Unterstützung walddespezifischer Aktivitäten durch die EU ist, in unterschiedlichem Masse genutzt. Grundsätzlich fliesst ein geringer Anteil der ELER-Mittel in den Waldsektor, weil die Fallbeispiele wenig Geld für den Wald beantragen. In der ELER-Periode 2007–2013 belief sich dieser Anteil auf 1.7% in Österreich, 2.2% in Baden-Württemberg und 1.5% in Bayern, wobei die genannten Anteile nur für solche Massnahmen gelten, die als walddespezifisch erkannt werden konnten.

In den drei Fallbeispielen bestehen unterschiedliche Umsetzungsstrategien, die den Zielen des jeweiligen Landes dienen. Diese reichen von einer weitgehenden Nutzung des ELER in Österreich bis zu einem freiwilligen Verzicht auf finanzielle Mittel aus diesem Fonds für den Waldsektor in Bayern. Die nationalen Bedingungen bezüglich der Finanzquellen dürften hierfür ein wichtiger Faktor sein. Die Möglichkeit, wie Bayern auf Zahlungen der EU an den Waldsektor zu verzichten, haben nicht alle Verwaltungen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Waldverwaltungen in den deutschen Bundesländern vermehrt auf alternative Finanzquellen wie den GAK-Fonds oder staatliche Beihilfen zurückgreifen können, während dies in Österreich nicht möglich ist. Die neue Verordnung (EU) Nr. 651/2014, mit welcher das Notifikations- und Genehmigungsverfahren für staatliche Beihilfen vereinfacht wurde, scheint den deutschen Bundesländern mehr zu nützen als Österreich.

Ein weiterer Faktor, welcher im nationalen und regionalen Kontext Einfluss haben kann, ist der Wettbewerb zwischen Land- und Waldwirtschaft um die Fördergelder. Dabei ist vor allem das Fallbeispiel Bayern interessant, wo anstatt Wettbewerb Koope-

ration zwischen den beiden Sektoren zu herrschen scheint: Dadurch dass dieses Bundesland beim ELER keine walddespezifische Förderung mehr beantragt, kann die Landwirtschaft von diesem Instrument voll profitieren. Dank der landesintern zur Verfügung stehenden Fördertöpfe können die beiden Sektoren sodann einen Ausgleich realisieren.

Die Wahrnehmung der Komplexität des ELER scheint ein weiterer wichtiger Faktor zu sein. Die EU-Kommission selbst hatte während der Periode 2007–2013 die Komplexität des ELER-Mechanismus als einen Grund für die geringe Mittelausschöpfung erkannt (Europäische Kommission 2009). Daraufhin wurden Vereinfachungen in den Rahmenregelungen für die ELER-Periode 2014–2020 und im Mitteilungsverfahren für staatliche Beihilfen und zusätzliche Finanzierungen (Verordnung [EU] Nr. 651/2014) vorgenommen. Die Fallbeispiele zeigen, dass diese Reform von den regionalen Forstadministrationen nicht als Vereinfachung wahrgenommen wird und teilweise Strategien entwickelt werden, um den ELER nicht nutzen zu müssen. Dass die Nutzung des ELER mit hohem administrativem Aufwand verbunden ist, äussert sich nicht zuletzt an den umfangreichen EPLR. Diese Dokumente weisen in den drei Ländern zwischen 552 und 1001 Seiten auf (vgl. z.B. BMLFUW 2015, MLR 2015). Für die ELER-Periode 2014–2020 wurden zudem neue strategische Rahmenbedingungen eingeführt (Europäische Kommission 2010, Verordnung [EU] 1303/2013). Damit können die Massnahmen nicht mehr nur basierend auf den Bedürfnissen des jeweiligen Landes aus dem von der EU-Kommission festgelegten Katalog ausgewählt werden, sondern sie müssen auch dem übergeordneten strategischen Setting genügen.

Die Fördermechanismen der EU folgen einer anderen Logik als diejenigen der Schweiz. Dies nicht nur wegen des sektorübergreifenden Ansatzes, der mit dem ELER verfolgt wird, sondern auch, weil mit dem ELER die Massnahmen festgelegt werden, welche von der EU unterstützt werden. In der Schweiz hingegen werden über die NFA-Programmvereinbarungen Ziele festgelegt und die Kantone können selber entscheiden, mit welchen Massnahmen sie diese erreichen wollen. Zudem sind weitere öffentliche Mittel von den Kantonen an walddespezifische Aktivitäten nicht grundsätzlich verboten. Daher scheint es, dass die kantonalen Waldakteure in der Schweiz über einen grösseren Handlungsspielraum verfügen als die nationalen Akteure in der EU. ■

Eingereicht: 28. Januar 2016, akzeptiert (mit Review): 12. Juli 2016

Dank

Wir bedanken uns beim Bundesamt für Umwelt (BAFU) für die Finanzierung der Studie von de Buren et al (2015), auf welcher dieser Artikel basiert.

Literatur

- BAFU (2015)** Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016–2019. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Vollzug 1501. 266 p.
- BMELV (2011)** Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007–2013 in der überarbeiteten Fassung vom 4.10.2011. Berlin: Bundesministerium Ernährung Landwirtschaft Verbraucherschutz. 75 p.
- BMLFUW (2015)** Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013. Fassung nach 10. Programmänderung. Wien: Bundesministerium Land- Forstwirtschaft Umwelt Wasserwirtschaft. 552 p.
- BMLFUW (2014)** Austria – Rural Development Programme (National). Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Wien: Bundesministerium Land- Forstwirtschaft Umwelt Wasserwirtschaft. 843 p.
- DE BUREN G, LIEBERHERR E, STEINMANN K (2015)** Les soutiens de l'Union européenne dans le domaine de la forêt au regard des programmes helvétiques. Zürich: ETH Zürich. 81 p.
- ENRD (2014A)** Rural Development Programme 2007–2013 AUSTRIA: State of the total public and EAFRD expenditure per measure (updated on February 2014). Brüssel: Europäisches Netzwerk ländliche Entwicklung. 2 p.
- ENRD (2014B)** Rural Development Programme 2007–2013 BADEN WÜRTTEMBERG, GERMANY: State of the total public and EAFRD expenditure per measure (updated on February 2014). Brüssel: Europäisches Netzwerk ländliche Entwicklung. 2 p.
- ENRD (2014C)** Rural Development Programme 2007–2013 BAYERN, GERMANY: State of the total public and EAFRD expenditure per measure (updated on February 2014). Brüssel: Europäisches Netzwerk ländliche Entwicklung. 2 p.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2007)** Entscheid der EU Kommission betreffend staatliche Beihilfe/Österreich: Beihilfe N 247/2005, Förderung forstlicher Massnahmen. Brüssel: Europäische Kommission. 8 p.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008)** Entscheid der EU Kommission betreffend staatliche Beihilfe/Deutschland (Baden-Württemberg): Beihilfe N 429/2007, Forstwirtschaft. Brüssel: Europäische Kommission. 9 p.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009)** Report on the implementation of forestry measures under the Rural Development Regulation 1698/2005 for the period 2007–2013. Brüssel: Generaldirektion Landwirtschaft ländliche Entwicklung. 73 p.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010)** Europa 2020: die Strategie der Europäischen Union für Wachstum und Beschäftigung. KOM(2010) 2020. 40 p.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2013A)** Commission staff working document accompanying the document: A new EU forest strategy: for forests and the forest-based sector. Brüssel: Europäisches Parlament. 98 p.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2013B)** Rural development in the EU. Statistical and economic information. Report 2013. Brüssel: Generaldirektion Landwirtschaft ländliche Entwicklung. 390 p.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2014)** Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014–2020. Brüssel: Europäische Kommission. 97 p.
- MLR (2007)** Massnahmen und Entwicklungsplan Ländlicher Raum 2007–2013. Stuttgart: Ministerium Ländlichen Raum Verbraucherschutz Baden-Württemberg. 781 p.
- MLR (2015)** Germany – Rural Development Programme (Regional) – Baden-Württemberg. Stuttgart: Ministerium Ländlichen Raum Verbraucherschutz. 1001 p.
- PELLI P, AGGESTAM F, WEISS G, INHAIZER H, HEIKKINEN J ET AL (2012)** Ex-post evaluation of the EU Forest Action Plan. Joensuu: European Forest Institute. 145 p.
- PÜLZL H (2005)** Evaluation of European Community: Regulations and policies relevant to forest policy. Wien: Bundesministerium Land- Forstwirtschaft Umwelt Wasserwirtschaft. 119 p.
- PÜLZL H, WYDRA D (2014)** Waldrelevante Politiken und Gesetze der Europäischen Union – eine Evaluierung. Projektendbericht. Joensuu: European Forest Institute. 162 p.
- PÜLZL H, HOGL K, KLEINSCHMIT D, WYDRA D, ARTS B ET AL (2013)** European forest governance: Issues at stake in the way forward. Joensuu: European Forest Institute. 102 p.
- RAGONNAUD G (2014)** L'Union européenne et les forêts. Fiches techniques sur l'Union européenne. Brüssel: Europäisches Parlament. 5 p.
- STMELF (2007)** Bayerisches Zukunftsprogramm für Agrarwirtschaft und ländlichen Raum 2007–2013 München: Bayerisches Staatsministerium Ernährung Landwirtschaft Forsten. 849 p.
- STMELF (2014)** Germany – Rural Development Programme (Regional) – Bavaria. München: Bayerisches Staatsministerium Ernährung Landwirtschaft Forsten. 712 p.
- WINKEL G, AGGESTAM F, SOTIROV M, WEISS G (2013)** Forest policy in the European Union. In: Pülzl H, Hogl K, Kleinschmit D, Wydra D, Arts B et al, editors. European forest governance: Issues at stake and the way forward. Joensuu: European Forest Institute. pp. 52–63.

Les soutiens spécifiques aux forêts dans l'Union européenne: trois exemples de mise en œuvre

Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) est la principale source de financement de l'Union européenne pour les activités liées aux forêts. Pour la période 2014–2020, ce fonds a été fortement adapté afin de simplifier ses procédures administratives. Sur la base des exemples de l'Autriche, du Bade-Wurtemberg et de la Bavière, cette contribution documente et analyse leur utilisation de ce fonds au cours des périodes 2007–2013 et 2014–2020. Les résultats identifient différentes stratégies de recours à ces ressources financières, allant d'un usage étendu en Autriche jusqu'à une renonciation en Bavière. L'analyse indique que les conditions nationales et la perception de la complexité du mécanisme européen par les administrations forestières ont pu conduire à de telles différences d'utilisation.

Forest-specific funding in the European Union: implementation in three cases

The European Agricultural Fund for Rural Development is the most important source of funding for forest relevant activities in the European Union. In order to simplify administrative procedures, the fund underwent major changes in light of the funding period 2014–2020. Based on the cases of Austria and the two German constituent states Baden-Württemberg and Bavaria we analyze the development of the fund in relation to its use in the funding periods 2007–2013 und 2014–2020. The cases have taken different implementation strategies: from widespread utilization of the EU instrument in Austria to withdrawing from the funding mechanism in Bavaria. The analysis indicates that national conditions and the forest administrations' perceptions of the complexity of the EU instrument could have led to such diverging uses.