DE 2021

21

Sonderbericht

EU-Förderung für biologische Vielfalt und Anpassung an den Klimawandel in den Wäldern der EU:

Ergebnisse sind positiv, aber von begrenzter Reichweite

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - V
Einleitung	01 - 18
Warum die Wälder der EU wichtig sind	01 - 03
Wichtigste Trends im Bereich Wälder	04 - 06
Globale und EU-Maßnahmen für Wälder	07 - 13
Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums als größte Quelle der EU-Finanzierung für Wälder	14 - 18
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	19 - 23
Bemerkungen	24 - 68
Die zentralen Maßnahmen der EU haben positive Auswirkungen auf die Wälder, sind aber von begrenzter Reichweite	24 - 47
Die EU schützt die biologische Vielfalt in ihren Wäldern nur zum Teil	25 - 32
Trotz EU-Vorschriften zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags kommt diese Praktik immer noch vor	33 - 39
Die EU trifft Maßnahmen, um Wälder in die Klimaschutzpolitik einzubeziehen	40 - 47
Die untersuchten forstwirtschaftlichen Maßnahmen ließen Möglichkeiten zur wesentlichen Verbesserung der biologischen Vielfalt und zur Bekämpfung des Klimawandels ungenutzt	48 - 68
Ausgaben für Wälder im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums erfordern die Ausarbeitung von Waldbewirtschaftungsplänen, die jedoch von unterschiedlicher Qualität sind	49 - 54
Die untersuchten forstwirtschaftlichen Maßnahmen hatten nur begrenzte Auswirkungen auf die biologische Vielfalt und die Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel	55 - 64
Das aktuelle Begleitungssystem misst nicht die Auswirkungen von forstwirtschaftlichen Maßnahmen auf die biologische Vielfalt und den Klimawandel	65 - 68
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	69 - 74

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Die Wälder der EU sind multifunktional – sie dienen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Zwecken. Nachhaltige Bewirtschaftungsmethoden sind von entscheidender Bedeutung für die Bewahrung der biologischen Vielfalt und die Bekämpfung des Klimawandels in den Wäldern.

II Wälder bedecken eine ähnlich große Fläche wie die Landwirtschaft, und diese Fläche hat in den letzten 30 Jahren zugenommen. Für Waldgebiete sind im EU-Haushalt viel weniger Mittel vorgesehen als für die Landwirtschaft – nämlich weniger als 1 % des GAP-Haushalts. Sie werden vor allem für die Förderung von Erhaltungsmaßnahmen und die Förderung der Anpflanzung und Wiederherstellung von Waldflächen eingesetzt. 90 % der Mittel für die Forstwirtschaft der EU werden über den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) bereitgestellt. Die EU hat in diesem Bereich internationale Verpflichtungen, u. a. im Hinblick auf die Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags und den Schutz der biologischen Vielfalt. Mit diesem Bericht möchte der Hof die politischen Diskussionen über die Wälder in der EU erleichtern.

III Der Schwerpunkt dieser Prüfung lag auf den Bemühungen der EU um den Schutz der biologischen Vielfalt und die Bekämpfung des Klimawandels in den Wäldern der EU. Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass die EU in den Bereichen, in denen sie uneingeschränkt zuständig ist, positive, aber begrenzte Auswirkungen auf den Schutz der biologischen Vielfalt und die Bekämpfung des Klimawandels in den Wäldern der EU erzielte.

IV Der Hof gelangt zu den folgenden wichtigsten Feststellungen:

a) Die EU hat die Habitat- und die Vogelschutzrichtlinie verabschiedet, und die Kommission hat mehrere Strategien angenommen, um die geringe biologische Vielfalt und den mangelhaften Erhaltungszustand der Wälder in der EU anzugehen. Der Hof hat festgestellt, dass die Qualität der Erhaltungsmaßnahmen für diese Lebensräume in den Wäldern, die unter die Richtlinien fallen, weiterhin problematisch ist.

b) Die Holzverordnung zielt darauf ab, den illegalen Holzeinschlag in der EU zu stoppen. Der Hof hat festgestellt, dass die Kommission die Qualität der Kontrollen in den Mitgliedstaaten nicht bewertet hat. Obwohl die Fernerkundung ein großes Potenzial für die kostengünstige Überwachung großer Gebiete aufweist, wird sie von der Kommission nicht konsequent eingesetzt.

c) Die EU befasst sich im Rahmen ihrer Klimaschutzpolitik zunehmend mit den Wäldern. Probleme in Wäldern aufgrund des Klimawandels werden sowohl in der Richtlinie über Energie aus erneuerbaren Quellen als auch in der LULUCF-Verordnung behandelt. Themen wie die Anpassung der Wälder an den Klimawandel und die Festlegung ökologischer Grenzen für die Nutzung von Wäldern zur Energiegewinnung finden darin jedoch weniger Raum. Die Bemühungen um eine verbesserte Schwerpunktsetzung bei den Strategien zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels auf Waldflächen wurden durch einen Mangel an Kenntnissen und Informationen behindert.

d) Die EU stellt die finanzielle Unterstützung für forstwirtschaftliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und zur Förderung der biologischen Vielfalt hauptsächlich über den ELER bereit. Der Hof hat festgestellt, dass die Regeln und Verfahren des ELER insgesamt keine größere biologische Vielfalt und Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel garantieren. Die Legislativvorschläge für die GAP nach 2020 geben den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Gestaltung der forstwirtschaftlichen Förderregelungen und beheben diese Schwächen nicht. Das gemeinsame EU-Begleitungssystem misst nicht die Auswirkungen von forstwirtschaftlichen Maßnahmen auf die biologische Vielfalt und den Klimawandel.

V Auf der Grundlage dieser Feststellungen unterbreitet der Hof Empfehlungen, die darauf abzielen,

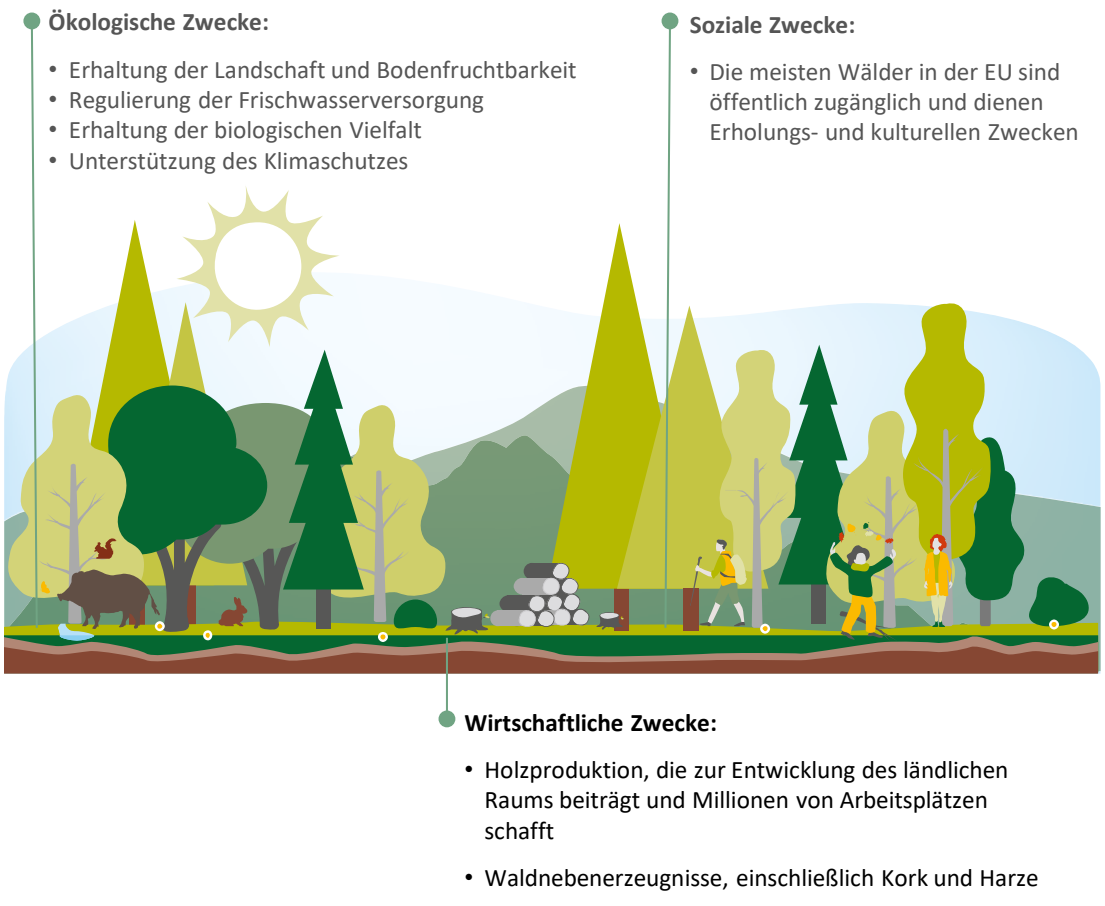
- den Beitrag der EU zur biologischen Vielfalt und zur besseren Bekämpfung des Klimawandels in den Wäldern der EU zu erhöhen;
- den Kampf gegen illegalen Holzeinschlag zu verstärken;
- den Schwerpunkt der forstwirtschaftlichen Maßnahmen bei der Entwicklung des ländlichen Raums stärker auf die biologische Vielfalt und den Klimawandel zu legen.

Einleitung

Warum die Wälder der EU wichtig sind

01 In der EU gibt es fast 180 Millionen Hektar Wald und andere bewaldete Flächen, die 45 % der gesamten Landfläche ausmachen. Laut Eurostat nahm die Waldfläche in der EU zwischen 1990 und 2020 um 10,2 Millionen Hektar zu[1]. Die Wälder der EU sind multifunktional – sie dienen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Zwecken (siehe ***Abbildung 1***). 60 % der Wälder in der EU sind in privater Hand, und die Bruttoproduktion der Forstwirtschaft, einschließlich Holzeinschlag, belief sich im Jahr 2017 auf mehr als 55 Milliarden Euro.

Abbildung 1 – Die Wälder der EU sind multifunktional



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

[1] Eurostat: Agriculture, forestry and fishery statistics, Ausgabe 2020.

02 Wälder sind artenreich: Sie beherbergen fast 90 % der weltweiten biologischen Vielfalt an Land. Die biologische Vielfalt ist in älteren Wäldern größer, da diese über eine höhere Menge an Totholz und eine größere strukturelle Komplexität verfügen. Auch Wälder, die nur wenige Eingriffe durch den Menschen erfahren haben, weisen eine größere biologische Vielfalt auf. Nur wenige europäische Wälder befinden sich in einem Urzustand, und mehr als 95 % der Wälder in der EU sind von menschlichen Aktivitäten betroffen. Wälder werden nach dem Grad des menschlichen Eingriffs eingestuft: naturbelassene Wälder (2,4 %), halbnatürliche Wälder (93,2 %) und Pflanzungen (4,4 %)[2].

03 Gesunde Wälder tragen zur Bekämpfung des Klimawandels bei, weil sie CO_2 aus der Atmosphäre binden. In Europa wächst das Risiko von Störungen der Wälder, die durch die Auswirkungen des Klimawandels verursacht werden, darunter Waldbrände, Dürren, Stürme, der Anstieg des Meeresspiegels oder das Auftreten und die Ausbreitung von (neuen) Schädlingen und Krankheiten. Dadurch gerät die Fähigkeit der Wälder, als Kohlenstoffsenke zu fungieren, unter Druck. Von widerstandsfähigen Wäldern wird erwartet, dass sie diesen Auswirkungen standhalten und somit auch weiterhin in der Lage sind, CO_2 zu binden. Forstwirtschaftliche Methoden und Planungen werden immer wichtiger, um widerstandsfähige Wälder zu schaffen.

Wichtigste Trends im Bereich Wälder

04 Der Bericht "State of Europe's Forests"[3] aus dem Jahr 2020 kommt zu dem Schluss, dass sich der Zustand der europäischen Wälder im Durchschnitt verschlechtert. Andere Berichte und Daten aus den Mitgliedstaaten bestätigen, dass der Erhaltungszustand der Wälder schlechter wird. In dem Bericht "State of nature in the EU" der Europäischen Umweltagentur für die Jahre 2013-2018[4] wird der Erhaltungszustand von Lebensräumen und Arten in Wäldern erörtert, die unter den Schutz der Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie fallen. In Bezug auf die Gesamtheit der Wälder sind die häufigsten Zustände "mangelhaft" (54 %) oder "schlecht" (31 %), der seltenste Zustand ist "gut" (14 %) (***Abbildung 2*** zeigt eine Aufschlüsselung nach Waldregionen).

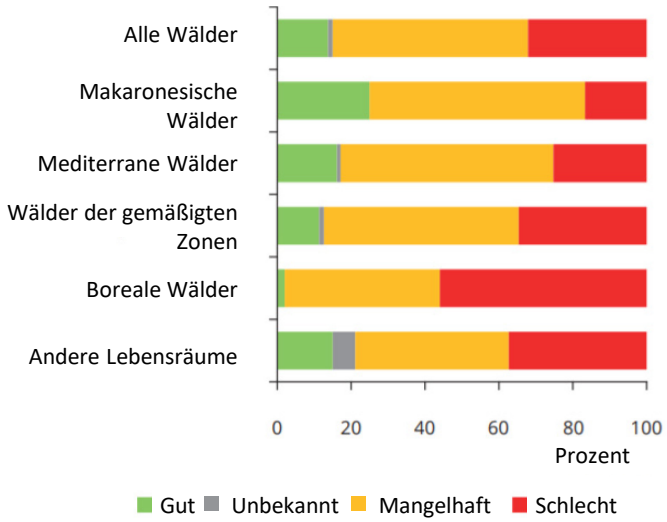
---

[2] State of Europe's Forests 2020, Forest Europe.

[3] State of Europe's Forests 2020, Forest Europe.

[4] EUA-Bericht Nr. 10/2020.

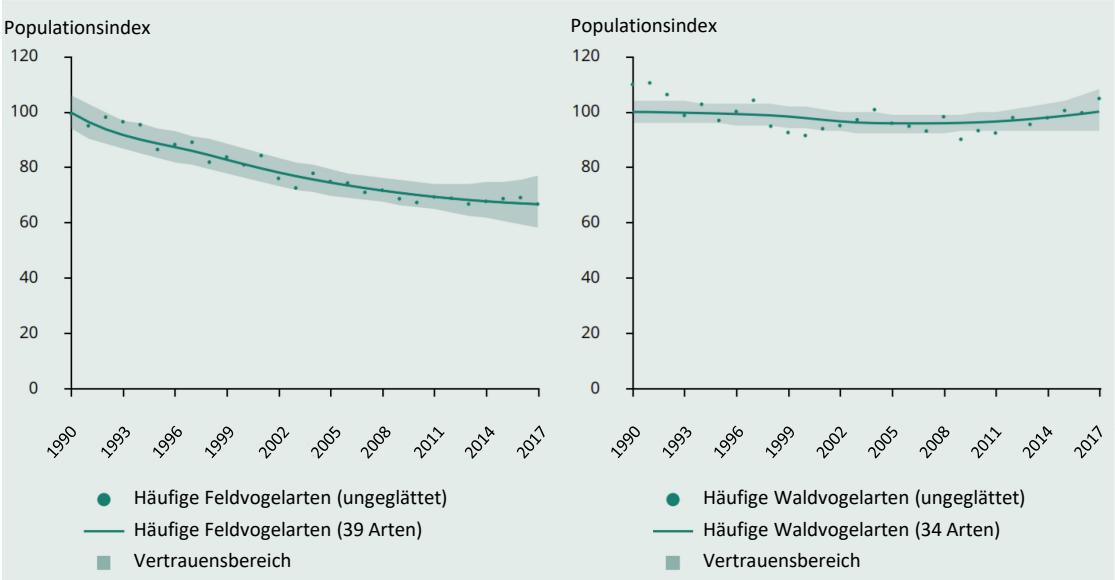
Abbildung 2 – Erhaltungszustand der Wälder nach Region, Stand 2018



© EUA, 2020, EUA-Bericht Nr. 10/2020 auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 17 Habitat-Richtlinie, und dem Prozentsatz der EU-Bewertungen.

05 In einigen Bereichen der biologischen Vielfalt ist die Situation positiver: Der Index häufiger Waldvogelarten ist in der EU von 1990 bis 2011 um 3 % gesunken, hat sich seitdem jedoch wieder erholt (siehe ***Abbildung 3***).

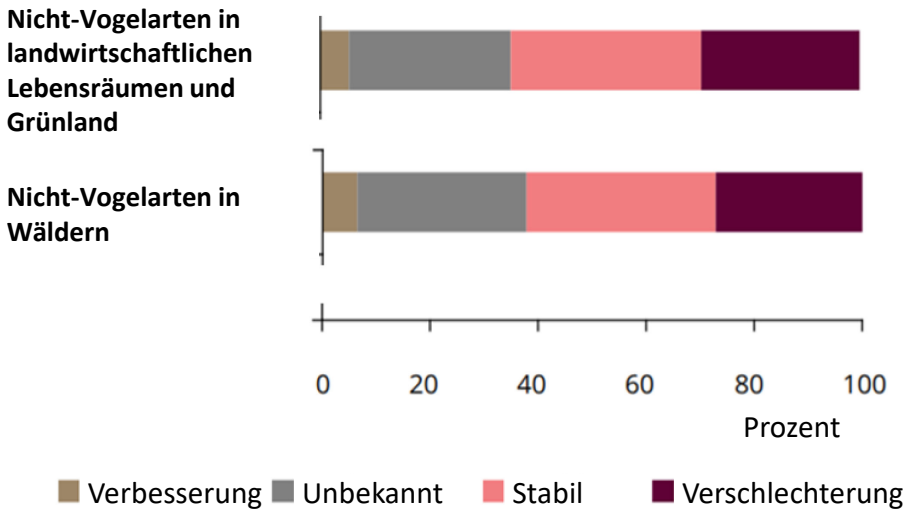
Abbildung 3 – Der Vogelindex zeigt bessere Ergebnisse in Wäldern als auf Agrarflächen



© EUA, 2020, EUA-Bericht Nr. 10/2020.

06 Die Trends bei den im Wald vorkommenden Arten, bei denen es sich nicht um Vögel handelt, zeigen jedoch, dass sich nur 6 % erholen, während sich 27 % verschlechtern (siehe ***Abbildung 4***).

Abbildung 4 – Ähnliche Trends bei im Wald und nicht im Wald vorkommenden Arten, bei denen es sich nicht um Vögel handelt



© EUA, 2020, EUA-Bericht Nr. 10/2020.

Globale und EU-Maßnahmen für Wälder

07 Die internationalen Verpflichtungen der EU in diesem Bereich ergeben sich aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit ihrem Ziel 15 (siehe ***Kasten 1***).

Kasten 1 – Zielvorgaben in internationalen Verpflichtungen zur biologischen Vielfalt in Wäldern

Convention on Biological Diversity

Ziel 5

Bis 2020 die Geschwindigkeit der Zerstörung aller natürlichen Lebensräume, einschließlich der Wälder, mindestens halbieren und sofern möglich annähernd auf null bringen und den Abbau und die Fragmentierung der natürlichen Lebensräume um ein Vielfaches verringern.

Ziel 7

Bis 2020 Agrar-, Aquakultur- und Forstwirtschaftsgebiete nachhaltig bewirtschaften, um den Erhalt der Biodiversität zu gewährleisten.

Ziel 15 der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung

Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodendegradation beenden und umkehren und dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende setzen.

08 Bei anderen internationalen Übereinkommen, die für Wälder relevant sind, liegt der Schwerpunkt auf der biologischen Vielfalt, dem Klimawandel und der Wüstenbildung. Hierzu zählen das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) sowie das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD). In Europa ist die Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa, kurz Forest Europe, ein freiwilliger politischer Prozess auf hoher Ebene, der darauf abzielt, den zwischenstaatlichen Dialog und die Zusammenarbeit in der Forstpolitik europaweit zu verbessern. Sie entwickelt gemeinsame Strategien zum Schutz und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder ihrer 47 Unterzeichner (46 Länder und die EU).

09 Artikel 3 des EU-Vertrags besagt, dass die EU auf die nachhaltige Entwicklung Europas hinwirkt, die unter anderem auf einem hohen Maß an Umweltschutz und einer Verbesserung der Umweltqualität beruht. Mehrere Politikbereiche der EU haben Auswirkungen auf die Wälder. Die Bewirtschaftung, Erhaltung, Anpassung an den Klimawandel und nachhaltige Nutzung von Wäldern ist eines der Hauptziele der Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, ebenso wie die Maßnahmen in den Bereichen Umwelt, Klimawandel, Handel und Binnenmarkt, Forschung, Industrie und Energie (siehe ***Abbildung 5***).

Abbildung 5 – Welche Politikbereiche haben Auswirkungen auf die Wälder in der EU?

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von "European forest ecosystems – State and trends" (EUA, 2015).

10 Jeder dieser Politikbereiche verfügt über andere Instrumentarien: Gesetze, unverbindliche Maßnahmenpapiere (z. B. Strategien und Leitlinien) und Zuschüsse aus dem EU-Haushalt. EU-Mittel in diesem Bereich (z. B. für die Entwicklung des ländlichen Raums) werden in der Regel gemeinsam von der Kommission und den Mitgliedstaaten verwaltet. ***Abbildung 6*** fasst die wichtigsten Merkmale der Strategien und Konzepte

der EU mit forstwirtschaftlichem Bezug zusammen, einschließlich der Rollen und Verantwortlichkeiten der Hauptakteure.

Abbildung 6 – Wichtigste EU-Instrumente zur Förderung der biologischen Vielfalt und Bekämpfung des Klimawandels in den Wäldern

** Die Verpflichtungen aus dem ELER gelten nur für Empfänger von ELER-Mitteln.*

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

11 Die Kommission veröffentlichte 2013 ihre EU-Strategie 2014-2020 für Wälder und den forstbasierten Sektor[5] als Rahmen für die gesamte Politikgestaltung der EU in diesem Bereich, einschließlich bei der Entwicklung des ländlichen Raums sowie der Umwelt- und Klimapolitik. ***Kasten 2*** zeigt die Ziele der Strategie für 2020. Die Kommission beabsichtigt, 2021 eine neue Strategie zu veröffentlichen.

Kasten 2 – Ziele der Forststrategie bis 2020

Gewährleistung und Nachweis, dass alle Wälder in der EU gemäß den Grundsätzen für nachhaltige Waldbewirtschaftung bewirtschaftet werden und dass der Beitrag der EU zur Förderung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung und zur Reduzierung der Abholzung weltweit gestärkt wird, um Folgendes zu erreichen:

— einen Beitrag zum Ausgleich von verschiedenen Forstfunktionen, zur Deckung des Bedarfs und zur Erbringung essenzieller Ökosystemleistungen;

— die Bereitstellung einer Basis, damit die Forstwirtschaft und die gesamte forstbasierte Wertschöpfungskette wettbewerbsfähig werden und nachhaltig zur Bioökonomie beitragen können.

12 Die EU hat keine konkreten Ziele oder Vorgaben für die biologische Vielfalt oder den Gesundheitszustand der Wälder festgelegt. Die folgenden allgemeinen Ziele betreffen jedoch auch die Wälder:

— Die Habitat-Richtlinie[6] und die Vogelschutzrichtlinie[7] zielen darauf ab, natürliche Lebensräume und wildlebende Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse[8] in einem günstigen Erhaltungszustand zu bewahren oder wiederherzustellen und alle wildlebenden Vogelarten, die in der EU natürlich vorkommen, zu schützen. Rund 50 % der Natura-2000-Gebiete sind Wälder.

— Die EU-Biodiversitätsstrategie bis 2020[9] zielt im Einklang mit den Verpflichtungen der EU im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die

---

[5] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine neue EU-Forststrategie: für Wälder und den forstbasierten Sektor, COM(2013) 659 final.

[6] Richtlinie 92/43/EWG des Rates (ABl. L 206, 22.7.1992, S. 7).

[7] Richtlinie 2009/147/EG (ABl. L 20, 26.1.2010, S. 7).

[8] Artikel 2 und 3 der Richtlinie 92/43/EWG sowie Artikel 1 der Richtlinie 2009/147/EG.

[9] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Lebensversicherung und

biologische Vielfalt (siehe Ziffer ***07***) darauf ab, den Verlust der biologischen Vielfalt und die Verschlechterung der Ökosystemdienstleistungen in der EU bis 2020 aufzuhalten und sie, wo immer möglich, wiederherzustellen und gleichzeitig den Beitrag der EU zur Verhinderung des Verlustes an biologischer Vielfalt weltweit zu erhöhen.

— In der EU-Biodiversitätsstrategie bis 2030[10] heißt es: "[…] die Kommission [wird] die Mitgliedstaaten auffordern, mit ihrer Unterstützung den Stand der Umsetzung bestehender Rechtsvorschriften innerhalb klarer Fristen voranzubringen. Sie wird die Mitgliedstaaten insbesondere auffordern, dafür zu sorgen, dass sich die Erhaltungstrends und der Erhaltungszustand aller geschützten Lebensräume und Arten bis 2030 nicht verschlechtern. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass mindestens 30 % der Arten und Lebensräume, die sich derzeit nicht in einem günstigen Zustand befinden, in diese Kategorie fallen oder einen starken positiven Trend aufweisen." Die Strategie zielt auch darauf ab, alle verbleibenden Primär- und Urwälder der EU zu bestimmen, zu erfassen, zu überwachen und streng zu schützen.

13 Eines der Hauptziele der Biodiversitätsstrategie war die Wiederherstellung von mindestens 15 % der verschlechterten Ökosysteme in der EU bis 2020. Im Jahr 2015 urteilte die Kommission[11], dass die Fortschritte unzureichend waren und der Trend der Verschlechterung von Ökosystemen und Dienstleistungen noch nicht aufgehalten werden konnte. 2020 veröffentlichte die Kommission ferner einen Bericht[12] über den Zustand der Ökosystemdienstleistungen, einschließlich konkreter Informationen zu Waldökosystemen. Dem Bericht zufolge gab es seit 2010 Verbesserungen bei den Indikatoren für den strukturellen Zustand (Biomasse, Totholz), doch bei einigen wichtigen Indikatoren für eine Verschlechterung, wie z. B. der Entlaubung der Baumkronen, geht der Trend in die entgegengesetzte Richtung. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass der Zustand der Wälder in der EU im Allgemeinen schlecht ist.

Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020, KOM(2011) 244 endgültig.

[10] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 – Mehr Raum für die Natur in unserem Leben, COM(2020) 380 final.

[11] Mid-term review of the EU biodiversity strategy to 2020.

[12] Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment.

Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums als größte Quelle der EU-Finanzierung für Wälder

14 In der EU-Forststrategie bis 2020 wird der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) als "wesentlicher Ressourcenanteil" bezeichnet, da er 90 % der gesamten EU-Finanzmittel für die Forstwirtschaft ausmacht. Weitere EU-Finanzierungsquellen sind das LIFE-Programm, die Forschungsfinanzierung im Rahmen von Horizont 2020, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Kohäsionsfonds und die Finanzierungsfazilität für Naturkapital der EIB.

15 Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums stehen zur Förderung von zwei forstwirtschaftlichen Maßnahmen mit Schwerpunkt auf der Schaffung neuer Waldflächen und der Förderung bestehender Waldflächen zur Verfügung (siehe ***Abbildung 7***).

Abbildung 7 – Forstwirtschaftliche Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums

Maßnahme 8
Investitionen in die Entwicklung von Waldgebieten und Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern

- **8.1** Aufforstung und Anlage von Wäldern
- **8.2** Einrichtung, Regeneration und Erneuerung von Agrarforstsystemen
- **8.3-8.4** Vorbeugung von Schäden und Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Waldbränden, Naturkatastrophen und Katastrophenereignissen
- **8.5** Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme
- **8.6** Investitionen in Techniken der Forstwirtschaft sowie in die Verarbeitung, Mobilisierung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse

Maßnahme 15
Waldumwelt- und -klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder

- **15.1** Zahlungen für Waldumwelt- und Klimaverpflichtungen
- **15.2** Förderung für die Erhaltung und Förderung forstgenetischer Ressourcen

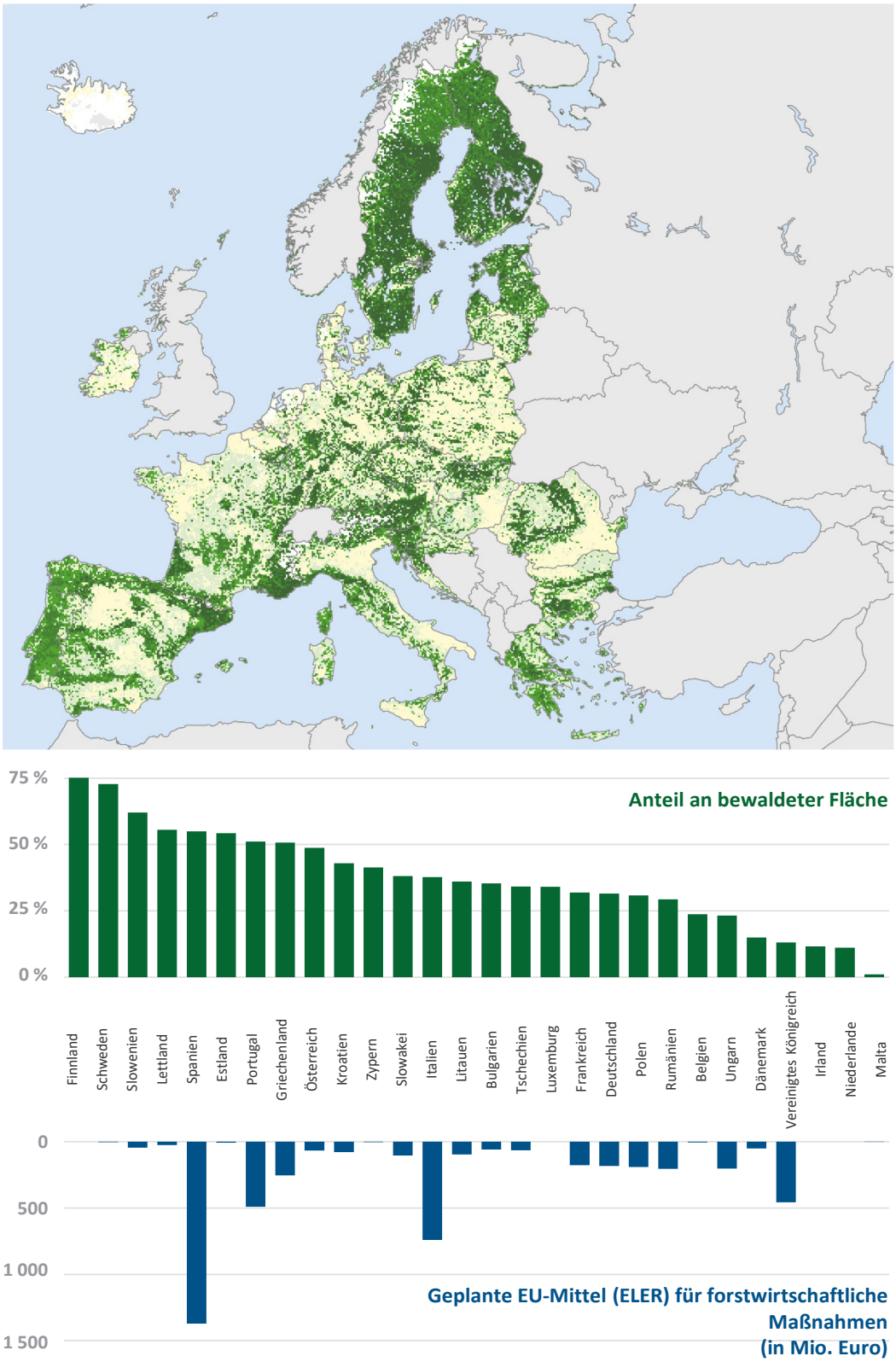
Quelle: Artikel 21-26 und Artikel 34 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 und Artikel 1 Absatz 9 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2017/2393.

16 Auch mehrere andere Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums können Auswirkungen auf die Wälder haben. So können Waldgebiete beispielsweise von Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 profitieren. Weitere Beispiele für Tätigkeiten im Rahmen anderer Maßnahmen sind forstwirtschaftliche Beratung, Investitionen in die Infrastruktur zur Entwicklung und Anpassung der Forstwirtschaft sowie Unterstützung bei der Erstellung von Waldbewirtschaftungsplänen.

17 Die Mitgliedstaaten können entscheiden, ob sie forstwirtschaftliche Maßnahmen in ihre Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums aufnehmen und wie sie diese zur Förderung der Wälder einsetzen. Sie stellen in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums konkrete forstwirtschaftliche Anforderungen. 24 Mitgliedstaaten haben für den Zeitraum 2014-2020 insgesamt 4 890 Millionen Euro an EU-Mitteln für die beiden forstwirtschaftlichen Maßnahmen bereitgestellt[13] (siehe ***Abbildung 8***) und 49 % dieser Mittel bis Ende 2020 ausgegeben. Finnland, Irland, Luxemburg und die Niederlande haben in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums keine Mittel für forstwirtschaftliche Maßnahmen bereitgestellt. Die Kommission erfasst nicht die Ausgaben für die Forstwirtschaft im Rahmen anderer Maßnahmen.

[13] Auf der Grundlage der Daten der Kommission aus den ersten genehmigten Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Abbildung 8 – Waldgebiete und geplante EU-Gelder für forstwirtschaftliche Maßnahmen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage einer Karte der Europäischen Umweltagentur, erstellt am 12. November 2009, zuletzt geändert am 28. Oktober 2015, der Daten aus "State of Europe's Forests" von 2015, und der Daten der Kommission aus den ersten genehmigten Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020.

18 Die 2017 von der Kommission durchgeführte Bewertung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen[14] kam zu dem Schluss, dass die Auswirkungen der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums auf die Wälder im Allgemeinen positiv waren und erheblich zur Erzielung wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Vorteile beitragen konnten. Aus dem entsprechenden Bericht geht hervor, dass die Förderung für die Vorbeugung und Wiederherstellung von Waldschäden die größte Wirkung erzielte und zwischen 2007 und 2013 für rund 10 Millionen Hektar (5 % der Wälder in der EU) gezahlt wurde. Im selben Zeitraum wurden mit Mitteln für die Förderung der Aufforstung 287 490 Hektar an neuen Wäldern (etwa 0,2 % der Wälder in der EU) gepflanzt.

[14] Europäische Kommission: Evaluation study of the forestry measures under Rural Development, Final report, *Alliance Environnement EEIG*, September 2017.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

19 Der Hof hat untersucht, ob die Maßnahmen der EU den Schutz der biologischen Vielfalt unterstützen und dem Klimawandel in den Wäldern der EU entgegenwirken. Er untersuchte a) die Auswirkungen der Maßnahmen der Kommission in einer Reihe von zentralen Bereichen der Umwelt- und Klimapolitik und b) die konkreten Auswirkungen von forstwirtschaftlichen Maßnahmen, die aus EU-Mitteln für die Entwicklung des ländlichen Raums finanziert wurden.

20 Der Prüfungsumfang umfasste die Wälder der EU, und der Hof konzentrierte sich auf die in ***Abbildung 6*** ersichtlichen zentralen Bereiche der EU-Politik. Hinsichtlich der EU-Holzverordnung untersuchte der Hof ausschließlich die Überwachung von heimischem Holz.

21 Zur Erfassung und Bewertung der Nachweise hat der Hof

— die einschlägige EU-Gesetzgebung, die Strategien, Vorschläge und Leitlinien der Kommission, Berichte mit Relevanz für die biologische Vielfalt und den Klimawandel in den Wäldern der EU, die Habitat- und die Vogelschutzrichtlinie (Natura 2000) sowie die EU-Holzverordnung untersucht;

— Sachverständige der Kommission konsultiert und Unterlagen aus drei Mitgliedstaaten geprüft, die aufgrund der Wesentlichkeit der Ausgaben für forstwirtschaftliche Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Vielfalt ihrer Waldarten ausgewählt wurden: Deutschland (Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt), Spanien (Kastilien-La Mancha und Asturien) und Polen; wegen Reisebeschränkungen aufgrund der COVID-19-Pandemie konnte lediglich ein Vor-Ort-Besuch erfolgen, und zwar in Deutschland (wo der Hof aus EU-Mitteln geförderte Projekte in Augenschein nahm);

— Daten über die aus dem ELER kofinanzierten Ausgaben im Bereich biologische Vielfalt und Klimawandel in den Wäldern der EU analysiert;

— eine Sachverständigengruppe gebildet, um in bestimmten Bereichen weitere Erkenntnisse zu gewinnen und seine vorläufigen Prüfungsfeststellungen zu bewerten;

— einen Fragebogen zu 35 Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums an alle Mitgliedstaaten geschickt, um Informationen und Nachweise über deren Umsetzung von Untermaßnahmen für Wälder im Rahmen des ELER zu sammeln – insbesondere darüber, inwieweit diese Untermaßnahmen zum Schutz der

biologischen Vielfalt sowie zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel beigetragen haben.

22 Diese Prüfung bezieht sich auf den Zeitraum 2014-2020, d. h. den Programmplanungszeitraum für den jüngsten mehrjährigen Finanzrahmen. Der Hof hat dabei auch die Legislativvorschläge der Kommission für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) für den neuen Programmplanungszeitraum (2021-2027) berücksichtigt.

23 Mit diesem Bericht möchte der Hof politische Diskussionen, die die Wälder in der EU betreffen, erleichtern und Fakten im Hinblick auf die Gestaltung der GAP im Zeitraum 2021-2027, die neue EU-Forststrategie, die Ausarbeitung und Durchführung des vorgeschlagenen Europäischen Klimagesetzes, die neue EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel und die Überlegungen zur EU-Holzverordnung bereitstellen.

Bemerkungen

Die zentralen Maßnahmen der EU haben positive Auswirkungen auf die Wälder, sind aber von begrenzter Reichweite

24 Die meisten Maßnahmen im Rahmen der Umwelt- und Klimapolitik der EU haben Auswirkungen auf die Wälder. Der Hof untersuchte, ob die zentralen Maßnahmen im Rahmen der Umwelt- und Klimapolitik der EU im Einklang mit den internationalen und EU-Zielvorgaben für den Schutz der Wälder die biologische Vielfalt und die Anpassung an den Klimawandel in den Wäldern fördern.

Die EU schützt die biologische Vielfalt in ihren Wäldern nur zum Teil

25 Die EU hat internationale Übereinkommen unterzeichnet (siehe Ziffer ***07***) und muss daher eine Reihe von Zielen erreichen, die direkt mit der biologischen Vielfalt in Wäldern zusammenhängen. Außerdem verpflichtet der EU-Vertrag die EU, auf die nachhaltige Entwicklung Europas hinzuwirken, die unter anderem auf einem hohen Maß an Umweltschutz und einer Verbesserung der Umweltqualität beruht.

26 Die wichtigsten Umweltbestimmungen der EU zur biologischen Vielfalt sind in der Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie festgelegt. Die Richtlinien verpflichten die Mitgliedstaaten, Lebensräume zu schützen, indem sie sogenannte Natura-2000-Gebiete ausweisen und Erhaltungsmaßnahmen festlegen, um deren Zustand zu erhalten oder wiederherzustellen. Natura-2000-Gebiete umfassen etwa 23 %[15] der Wälder in der EU. Die folgenden Wälder in Natura-2000-Gebieten sind geschützt (siehe ***Abbildung 9***):

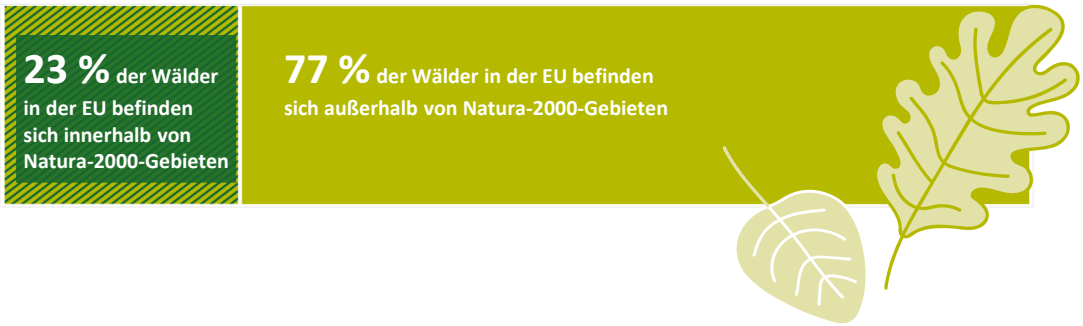
— Wälder mit Lebensraumtypen, die den im Anhang I der Habitat-Richtlinie genannten Typen entsprechen;

— Wälder, die in Natura-2000-Gebieten liegen und Arten beherbergen, die in Anhang II der Habitat-Richtlinie und/oder in Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführt sind.

[15] Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment, Annex-eu-ecosystem-assessment_final.pdf.

27 Darüber hinaus gibt es spezielle Artenschutzbestimmungen[16], die im gesamten Gebiet der Mitgliedstaaten gelten. Diese Bestimmungen betreffen den Schutz von u. a. Ruhe-, Brut- und Nistplätzen. Allerdings ist die Fläche der unter diese Bestimmungen fallenden Wälder in der Praxis nur schwer zu ermitteln. Nach der Umwelthaftungsrichtlinie, die für Wälder mit Lebensraumtypen nach Anhang I der Habitat-Richtlinie und Wälder mit Lebensräumen geschützter Arten außerhalb von Natura-2000-Gebieten gilt, sind Verursacher von illegalem Holzeinschlag verpflichtet, die von ihnen hervorgerufenen Schäden an den Lebensräumen zu beheben.

Abbildung 9 – Prozentualer Anteil der EU-Wälder innerhalb und außerhalb von Natura-2000-Gebieten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

28 Im Rahmen der EU-Biodiversitätsstrategie[17], die innerhalb und außerhalb von Natura-2000-Gebieten gilt, legt die Kommission unverbindliche Ziele (siehe Ziffer ***12***) in Leitlinien und Empfehlungen fest.

29 Im Jahr 2017[18] hat der Hof auf eine Reihe von Schwachstellen im Management von Natura-2000-Gebieten hingewiesen. Insbesondere kam der Hof zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten ihre Erhaltungsmaßnahmen zu oft verzögert oder unangemessen festgelegt haben. Wenn Erhaltungsmaßnahmen, die zur Bewahrung oder Wiederherstellung von Lebensräumen und den dort lebenden Tier- und Pflanzenarten erforderlich sind, wirksam umgesetzt werden sollen, müssen sie rechtzeitig beschlossen werden und konkret genug sein. Für die vorliegende Prüfung überprüfte der Hof 15 Natura-2000-Managementpläne, die Waldgebiete umfassten,

---

[16] Artikel 5 der Richtlinie 2009/147/EG sowie Artikel 12 und 13 der Richtlinie 92/43/EWG.

[17] Siehe Fußnoten ***9*** und ***10*** für die beiden Strategien.

[18] Sonderbericht Nr. 1/2017, Netz "Natura 2000": Zur Ausschöpfung seines vollen Potenzials sind weitere Anstrengungen erforderlich.

und stellte fest, dass in 14 der Pläne konkrete Erhaltungsmaßnahmen fehlten (siehe ***Kasten 3***). Von der Kommission beauftragte externe Gutachter haben festgestellt, dass die Qualität der Erhaltungsmaßnahmen oft mangelhaft ist.

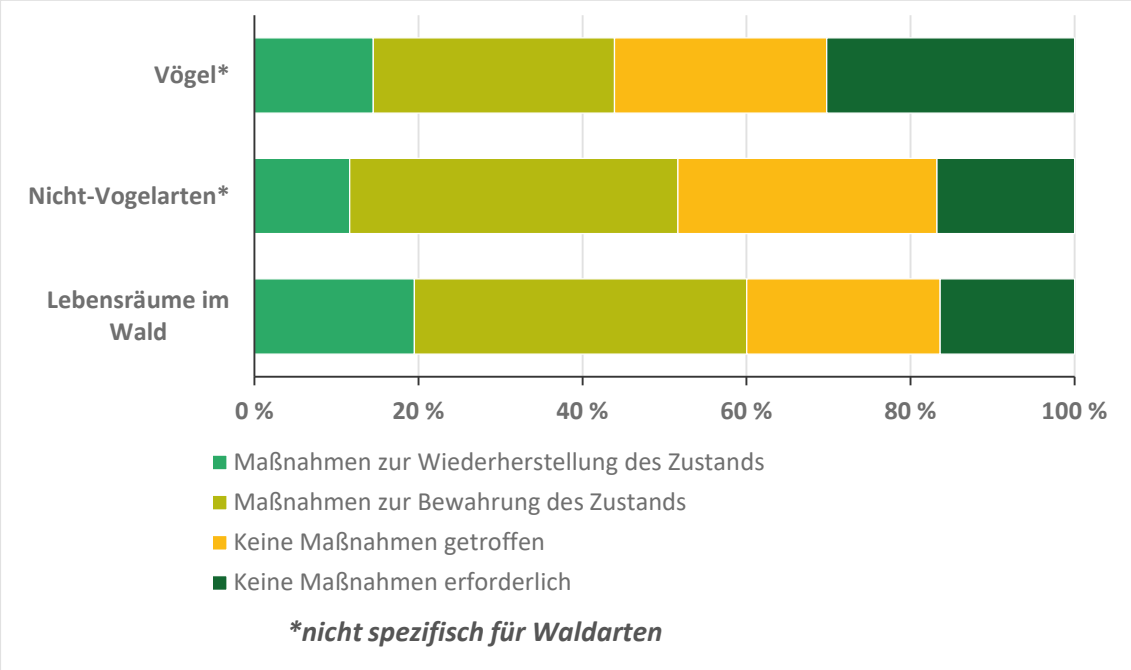
Kasten 3 – Beispiele für nicht-konkrete Erhaltungsmaßnahmen

In Spanien räumten die Behörden ein, dass aufgrund unzulänglicher Kontakte zwischen den Landwirtschafts- und Naturschutzbehörden in den Managementplänen häufig keine konkreten Erhaltungsmaßnahmen vorgeschlagen werden.

In Polen enthielten vier der fünf vom Hof geprüften "Programme für Erhaltungsmaßnahmen" Ziele und Vorgaben, die weder konkret noch messbar waren.

30 Die meisten Bewertungen von Lebensräumen, die unter den Schutz der Richtlinie fallen, weisen auf einen schlechten oder mangelhaften Erhaltungszustand (85 % – siehe Ziffer ***04***) der Wälder in der EU hin. Der Hof stellte fest, dass die meisten Erhaltungsmaßnahmen eher auf die Bewahrung als auf die Wiederherstellung des Zustands abzielen. ***Abbildung 10*** zeigt Maßnahmen, die zur Bewahrung oder Wiederherstellung des Zustands von Lebensräumen und Arten in Wäldern ergriffen wurden.

Abbildung 10 – Maßnahmen zur Bewahrung und Wiederherstellung des Zustands



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Berichterstattung der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 12 der Vogelschutzrichtlinie und Artikel 17 der Habitat-Richtlinie. Zusammengestellt von der EUA und dem Europäischen Themenzentrum für Biodiversität (ETC/BD).

31 Die Kommission ist durch die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Informationen über den Zustand der Wälder informiert (siehe Ziffer ***04***). Darüber hinaus erhält die Kommission Informationen über die unzulängliche Anwendung von Erhaltungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten durch Beschwerden von beispielsweise nichtstaatlichen Organisationen und gelegentlich auch aus anderen Quellen wie Untersuchungen von Verstößen in anderen Bereichen. Im Zeitraum 2014-2020 gingen bei der Kommission mehr als 900 Beschwerden über die Anwendung der Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie ein.

32 Erfährt die Kommission, dass ein Mitgliedstaat seinen Pflichten aus den beiden Richtlinien nicht nachkommt, kann sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten (siehe Beispiel in ***Kasten 4***). Im Januar 2021 waren noch 13 Vertragsverletzungsverfahren wegen fehlender oder unzureichender Qualität von Erhaltungsmaßnahmen für besondere Schutzgebiete nach der Habitat-Richtlinie anhängig.

Kasten 4 – Schutz alter Wälder in Polen

Im Jahr 2007 genehmigte die Kommission gemäß der Habitat-Richtlinie die Ausweisung des Natura-2000-Gebiets Puszcza Białowieska als "Gebiet von gemeinschaftlichem Interesse". Das Gebiet gilt auch nach der Vogelschutzrichtlinie als "besonderes Schutzgebiet" für Vögel. Nach Angaben der Kommission ist Puszcza Białowieska einer der am besten erhaltenen Naturwälder in Europa und zeichnet sich durch das Vorhandensein vieler alter Bäume aus, insbesondere Bäume mit einem Alter von über hundert Jahren.

Im Jahr 2016 genehmigte der polnische Umweltminister für den Zeitraum 2012-2021 eine Erhöhung der Holzernte im Forstrevier Białowieża um knapp das Dreifache sowie forstwirtschaftliche Aktivitäten in Gebieten, in denen zuvor jeder Eingriff verboten war. Die Kommission erfuhr davon durch eine Beschwerde von acht nichtstaatlichen Organisationen sowie durch öffentlich zugängliche Informationen. Die polnische Regierung argumentierte, dass die Arbeiten notwendig seien, um der Ausbreitung des Fichtenborkenkäfers Einhalt zu gebieten.

Da die Kommission das polnische Argument für unbegründet erachtete, erhob sie am 20. Juli 2017 Klage beim Gerichtshof auf Feststellung, dass Polen seinen Pflichten aus der Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie nicht nachgekommen sei. Am 17. April 2018 entschied der Gerichtshof zugunsten der Kommission.

Trotz EU-Vorschriften zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags kommt diese Praktik immer noch vor

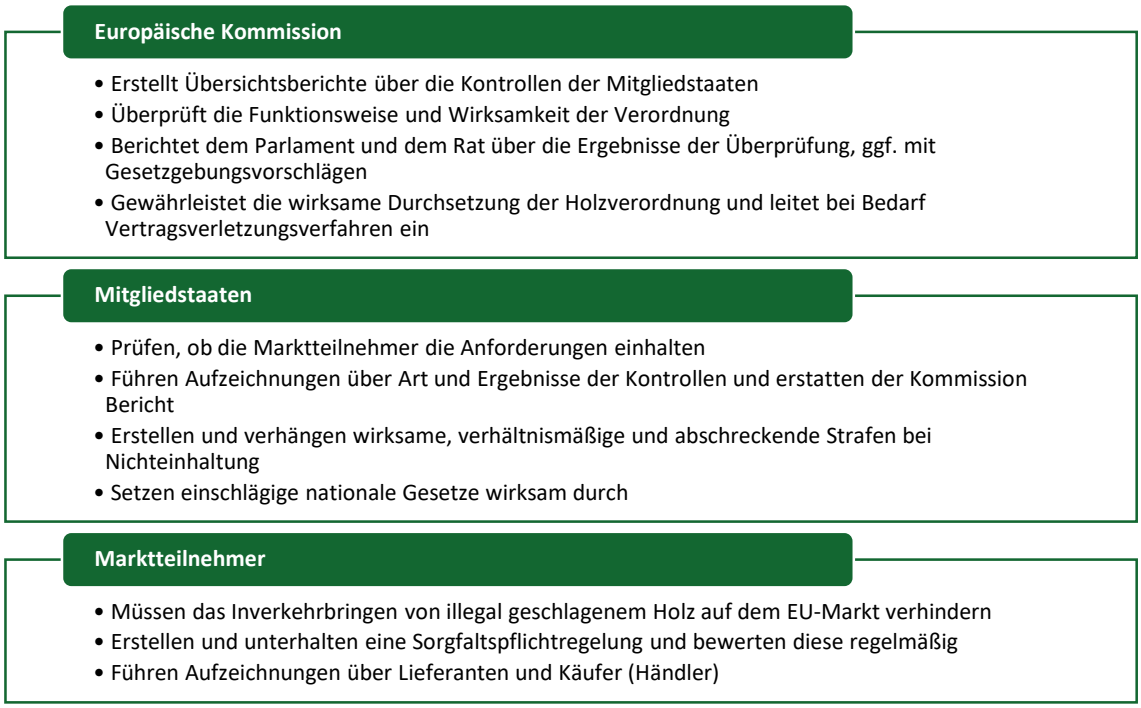
33 Die EU-Holzverordnung[19] verbietet das Inverkehrbringen von Holz und Holzerzeugnissen aus illegalem Einschlag auf dem EU-Markt. Unter illegalem Holzeinschlag werden im Allgemeinen alle illegalen Praktiken im Zusammenhang mit dem Schlagen oder dem Handel von Holz und Holzerzeugnissen verstanden. Die im Mitgliedstaat des Holzeinschlags geltenden Vorschriften sind maßgeblich dafür, ob es sich um illegal geschlagenes Holz handelt.

34 Um das Risiko, dass illegal geschlagenes Holz in Verkehr gebracht wird, zu minimieren, schreibt die Holzverordnung vor, dass die Marktteilnehmer die gebotene Sorgfalt walten lassen müssen. Zu diesem Zweck müssen sie Informationen über die Holzart, das Land des Holzeinschlags, die Lieferkette und die Einhaltung der

[19] Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzerzeugnisse in Verkehr bringen.

Vorschriften bereitstellen, alle Risiken bewerten und gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen ergreifen. Sowohl die Kommission und die Mitgliedstaaten als auch die Marktteilnehmer spielen eine Rolle bei der Umsetzung der Holzverordnung in die Praxis. ***Abbildung 11*** beschreibt ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten.

Abbildung 11 – Wichtigste Verantwortlichkeiten im Rahmen der EU-Holzverordnung



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

35 Im Jahr 2016 hat die Kommission die Wirksamkeit der Holzverordnung geprüft und dabei die ersten beiden Jahre ihrer Anwendung durch die Mitgliedstaaten (von März 2013 bis März 2015) berücksichtigt[20]. Damals erklärte die Kommission, dass es für eine Feststellung, ob die Verordnung das Inverkehrbringen von Holz aus illegalem Einschlag verhindert, noch zu früh sei. Im Jahr 2020 veröffentlichte die Kommission einen Bericht über die Kontrollen der Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung[21]. Dem Bericht zufolge erfüllten alle Mitgliedstaaten die formalen Anforderungen der Verordnung. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass trotz Fortschritten kontinuierliche Anstrengungen erforderlich seien, um sicherzustellen, dass die

[20] Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur EU-Holzverordnung, COM(2016) 74 final.

[21] Zweijahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat für den Zeitraum März 2017 – Februar2019 über die EU-Holzverordnung, COM(2020) 629 final.

Verordnung in allen Mitgliedstaaten einheitlich und wirksam in die Praxis umgesetzt wird. Sie stellte fest, dass die Anzahl der Kontrollen im Vergleich zur Anzahl der Marktteilnehmer weiterhin gering sei, und bezweifelte, dass solch seltene Kontrollen eine abschreckende Wirkung haben würden. Dem Bericht zufolge gab es schätzungsweise 3 042 884 inländische Marktteilnehmer in 21 Mitgliedstaaten, von denen während des zweijährigen Berichtszeitraums 13 078 (0,43 %) kontrolliert wurden. Die nächste Überprüfung der Wirksamkeit der Holzverordnung mit einer Eignungsprüfung ist für Dezember 2021 geplant.

36 Die Kommission ist für die Prüfung der Funktionsweise und Wirksamkeit der EU-Holzverordnung verantwortlich. Die Berichterstattung der Mitgliedstaaten ist dabei die Hauptinformationsquelle für die Prüfungen. Nach der Holzverordnung sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, Informationen über die Anwendung der Verordnung bereitzustellen; die Schaffung eines Formats und eines Verfahrens soll durch die Kommission im Wege eines Durchführungsrechtsakts erfolgen. Die Kommission hat jedoch keinen Durchführungsrechtsakt erlassen, sondern ein Online-Berichterstattungssystem eingerichtet, um in standardisierter Weise Informationen über die Kontrollen der Mitgliedstaaten zu sammeln. Der Schwerpunkt der Berichterstattung liegt auf den Risikokriterien für die Auswahl der Marktteilnehmer, der Anzahl der Kontrollen, der für die Kontrollen benötigten Zeit, der Art der aufgezeichneten Informationen und den Sanktionen. Die Berichterstattung im Rahmen der Holzverordnung liefert nicht die Informationen, anhand derer die Kommission die Qualität der Überwachungstätigkeit der Mitgliedstaaten, die nationalen Vorschriften zur Definition von illegalem Holzeinschlag oder die für die Kontrollen verwendeten Verfahren analysieren kann. Sie verlangt auch nicht, dass die Mitgliedstaaten ihre Antworten mit Belegen untermauern, die es ermöglichen würden, die Richtigkeit oder Vollständigkeit der Informationen zu prüfen.

37 Der Hof hat die nationalen Verfahren zur Kontrolle des inländischen Holzeinschlags in Deutschland, Spanien und Polen geprüft, um Inhalt und Umfang der Kontrollen zu beurteilen und die Bedeutung der Rolle der Kommission bei der Überwachung zu bestätigen. Der Hof hat festgestellt, dass Schwächen in den Verfahren und fehlende Kontrollen die Wirksamkeit der Holzverordnung in der Praxis verringern (Polen siehe ***Kasten 4***, Deutschland und Spanien siehe ***Kasten 5***).

Kasten 5 – Schwächen bei der Durchsetzung in den Mitgliedstaaten

Sachsen-Anhalt (Deutschland) kontrolliert inländische Marktteilnehmer hauptsächlich im Rahmen des Waldgesetzes und des Naturschutzgesetzes. Sachsen-Anhalt verfügt nicht über Vorschriften und Verfahren für Kontrollen auf Grundlage der Holzverordnung und hat daher keine inländischen Marktteilnehmer gemäß dieser Verordnung kontrolliert.

Mecklenburg-Vorpommern (Deutschland) führt nur dann Kontrollen bei inländischen Marktteilnehmern durch, wenn Dritte oder Behörden mögliche Verstöße melden.

Asturien (Spanien) hat im Zeitraum 2016-2019 12 inländische Marktteilnehmer kontrolliert. In den Jahren 2017 und 2018 hat Asturien keine inländischen Marktteilnehmer kontrolliert. Die asturischen Behörden erklärten, dass sie zum damaligen Zeitpunkt nicht über eine Liste der unter die Verordnung fallenden Marktteilnehmer verfügten.

38 Die Kommission trifft sich regelmäßig mit einer Sachverständigengruppe der Behörden der Mitgliedstaaten, um Informationen über die bei den Kontrollen aufgedeckten Mängel sowie Sanktionen, bewährte Verfahren und gewonnene Erfahrungen auszutauschen. Auch über Beschwerden erhält die Kommission Informationen über mögliche Verstöße. Seit 2017 hat sie acht Beschwerden über die fehlende Umsetzung der Verordnung erhalten und weiterverfolgt. Ist die Kommission der Ansicht, dass ein Mitgliedstaat die Holzverordnung möglicherweise nicht ordnungsgemäß durchsetzt, kann sie weitere Informationen anfordern oder ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Bislang betrafen die Vertragsverletzungsverfahren das Fehlen von Vorschriften und Kontrollen der Mitgliedstaaten und in einem Fall die Unwirksamkeit der Kontrollen (siehe ***Kasten 6***).

39 Eine aktuelle Studie der Kommission[22] kam zu dem Schluss, dass die Fernerkundung zur Aufdeckung von illegalem Holzeinschlag genutzt werden kann. Die Fernerkundung – d. h. in der Regel die Verwendung von Luftaufnahmen und Satellitendaten – ist ein wirkungsvolles Überwachungsinstrument, da sie kostengünstig ist und große Gebiete abdecken kann. Um legalen von illegalem Holzeinschlag zu unterscheiden, müssen die Daten der Fernerkundung mit Aufzeichnungen über den Holzeinschlag und Informationen über Schutzgebiete und Konzessionsgrenzen kombiniert werden. Die Kommission nutzt die Fernerkundung im Allgemeinen nicht zur Überwachung von illegalem Holzeinschlag in der EU. Sie hat jedoch davon Gebrauch

[22] Studie zu Monitoring of Forests through Remote Sensing, Final Report, C. Atzberger et al. für die Kommission, Oktober 2020.

gemacht, um Informationen zu drei Verstößen gegen die Habitat- und die Vogelschutzrichtlinie zu sammeln, wobei eines der entsprechenden Vertragsverletzungsverfahren auch illegalen Holzeinschlag umfasste (siehe ***Kasten 6***).

Kasten 6 – Fernerkundung als Instrument der Durchsetzung

Im Jahr 2020 eröffnete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren wegen illegalen Holzeinschlags gegen Rumänien[23]. Nach Ansicht der Kommission haben die rumänischen Behörden die Marktteilnehmer nicht ausreichend kontrolliert und keine angemessenen Sanktionen verhängt. Darüber hinaus wurde Holzeinschlag genehmigt, ohne zuvor die Auswirkungen auf geschützte Lebensräume zu bewerten, wie es in der Habitat-Richtlinie vorgeschrieben ist.

Die Kommission analysierte und kombinierte Erdbeobachtungsdaten, Karten und mit Geotags versehene Fotos, um Beweise für illegalen Holzeinschlag in Rumänien zu sammeln. Sie stellte fest, dass der Holzeinschlag in mehreren Natura-2000-Gebieten zum Verlust geschützter Lebensräume in den Wäldern führte und Arten ernsthaft beeinträchtigte.

Die EU trifft Maßnahmen, um Wälder in die Klimaschutzpolitik einzubeziehen

40 Wälder können erheblich zur Entfernung von Treibhausgasen aus der Atmosphäre beitragen. Im September 2020 schlug die Kommission vor, das Ziel für die Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2030 von mindestens 40 % auf mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 anzuheben. Im Dezember 2020 hat der Rat diesem Vorschlag zugestimmt. Das neue Ziel beinhaltet Treibhausgasemissionen und deren Abbau aus jeglicher Landnutzung, einschließlich Wäldern. Die Verordnung zu Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF)[24] verlangt von den Mitgliedstaaten die Einhaltung der sogenannten No-Debit-Regel, wonach angerechnete Emissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen oder Forstwirtschaft durch den angerechneten Abbau einer

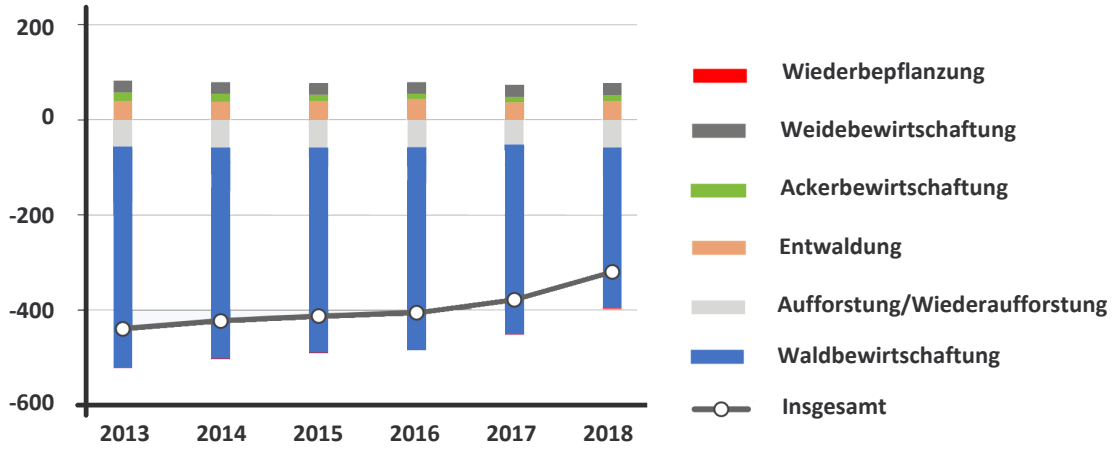
[23] Europäische Kommission: Entscheidungen in Vertragsverletzungsverfahren. Juli 2020.

[24] Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 und des Beschlusses Nr. 529/2013/EU.

zumindest gleichwertigen Menge an CO_2 aus der Atmosphäre im Zeitraum von 2021 bis 2030 ausgeglichen werden.

41 Die Daten der letzten Jahre haben einen Rückgang der Werte der Kohlenstoffsenken in der EU gezeigt (siehe ***Abbildung 12***). Im "EU Climate Action Progress Report"[25] aus dem Jahr 2020 wird darauf hingewiesen, dass der gemeldete Nettoabbau von CO_2 aus der Atmosphäre von 2013 bis 2018 um 28 % gesunken ist. Die berichteten Emissionen entsprechen den Emissionen, die in den UNFCCC-Inventarberichten erfasst werden, die alle Emissionen durch Quellen und den Abbau durch Senken aus bewirtschafteten Flächen umfassen. Demselben Bericht zufolge war der Hauptgrund für den Rückgang der Werte der Senken ein Anstieg der Holzeinschlagsraten. Nach Auffassung der Kommission trug eine Kombination anderer Faktoren ebenfalls zum Rückgang der Werte der Senken bei, darunter ein steigender Anteil von Wäldern, die ihre Erntereife erreicht haben, und ein Anstieg von natürlichen Störungen wie Insektenbefall, Stürme, Dürren und Waldbrände.

Abbildung 12 – Netto-CO_2-Emissionen und -Abbau der EU-27, im Rahmen des UNFCCC gemeldet



Hinweis: Die Daten entsprechen dem LULUCF-Nettoabbau der EU-27 aus Tätigkeiten, die im Rahmen des zweiten Verpflichtungszeitraums des Kyoto-Protokolls gemeldet wurden.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des "EU Climate Action Progress Report" der Europäischen Kommission, November 2020.

42 Gemäß LULUCF-Beschluss[26] müssen sich Aktionen zur Begrenzung oder Verringerung der Emissionen in den strategischen Dokumenten der Mitgliedstaaten zu

[25] EU Climate Action Progress Report, Europäische Kommission, November 2020.

[26] Beschluss Nr. 529/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die Anrechnung und Verbuchung von Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen infolge von Tätigkeiten im Bereich Landnutzung, Landnutzungsänderungen und

Wäldern widerspiegeln. Der Hof prüfte die Forststrategien von fünf Mitgliedstaaten/Regionen. Der Hof stellte fest, dass die von Asturien (Spanien) vorgelegte Strategie keine Maßnahmen zum Klimaschutz enthielt, dass die drei anderen Regionen in Deutschland und Spanien keine quantifizierten Ziele oder Indikatoren in ihre Strategien aufgenommen hatten und dass nur in der polnischen Strategie der Beitrag der Wälder zum Klimaschutz dargelegt wurde (siehe ***Kasten 7***).

Kasten 7 – Beispiele für bewährte und schlechte Verfahren zum Klimaschutz in den Forststrategien der Mitgliedstaaten

Die polnischen Behörden haben Ziele und Indikatoren für die Bewaldungsdichte, den Holzbestand und die Kohlenstoffbindung festgelegt. Seit 2005 hat Polen die bewaldete Fläche um 259 000 Hektar vergrößert.

In dem zum Zeitpunkt der Prüfung geltenden "Plan Forestal de Asturias" in Spanien waren keine Erfordernisse hinsichtlich des Klimaschutzes festgelegt; der Plan enthielt daher auch keine Minderungsmaßnahmen. Die Rolle der Wälder als Kohlenstoffsenken wurde darin nicht berücksichtigt und es wurde kein Bezug zur möglichen Rolle der Wälder beim Klimaschutz hergestellt.

43 Die Richtlinie über Energie aus erneuerbaren Quellen[27] ist ein wichtiger Bestandteil der EU-Klimapolitik, da sie darauf abzielt, die Treibhausgasemissionen durch die Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu reduzieren. Das EU-Ziel für Energie aus erneuerbaren Quellen (20 % der Energie aus der Gesamtheit der Quellen bis 2020) führte zu einem Anstieg des Verbrauchs von fester Biomasse für energetische Zwecke. Im Jahr 2018 wurden laut einem Bericht der Gemeinsamen Forschungsstelle[28] 48 % der gesamten in der EU genutzten Biomasse aus Gehölzen als Energie verbraucht – im Vergleich zu 43 % im Jahr 2010.

44 Die Richtlinie über Energie aus erneuerbaren Quellen für den Zeitraum 2021-2030 (RED II) hat den Sollanteil von Energie aus erneuerbaren Quellen auf 32 % erhöht. Um das Spannungsverhältnis zwischen der Energiepolitik und der Klima- und

---

Forstwirtschaft und über Informationen zu Maßnahmen in Zusammenhang mit derartigen Tätigkeiten (ABl. L 165 vom 18.6.2013, S. 80).

[27] Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 82).

[28] JRC Science for Policy Report: Biomass production, supply, uses and flows in the European Union, 2018.

Umweltpolitik der EU zu entschärfen, wurden auch Nachhaltigkeitskriterien für feste Biomasse eingeführt. Gemäß der Richtlinie hat die Kommission bis zum 31. Januar 2021 Empfehlungen zu den erforderlichen Nachweisen für die Einhaltung dieser Kriterien festzulegen. Laut Kommission sollen diese Empfehlungen im Herbst 2021 erlassen werden. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, die Richtlinie bis zum 30. Juni 2021 in nationales Recht umzusetzen.

45 Wälder sind multifunktional und dienen als solche verschiedenen Zwecken. Die Bioökonomie-Strategie der EU aus dem Jahr 2012[29], die 2018 aktualisiert wurde[30], war eine Antwort auf den weitreichenden Anspruch, die Auswirkungen der in mehreren Politikbereichen – darunter Energie, Klima, biologische Vielfalt und Industrie – getroffenen Maßnahmen zu bewerten und die möglichen Kompromisse und Komplementaritäten zwischen ihnen zu ermitteln. Die aktualisierte Strategie beinhaltet Maßnahmen zum Verständnis der Grenzen der Bioökonomie, also der ökologischen Grenzen der Produktions- und Konsummuster der EU. Das Verständnis dieser Grenzen soll helfen, bewährte Verfahren zu fördern, zum Beispiel hinsichtlich der Nutzung von Wäldern zur Energiegewinnung. Die Arbeiten in diesem Bereich dauern an.

46 Im Bereich der Anpassung an den Klimawandel hat die EU noch keine Rechtsvorschriften erlassen, um Ziele vorzuschreiben oder konkrete Maßnahmen von den Mitgliedstaaten zu fordern. Es gibt keinen EU-Rechtsrahmen, der die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, unbefriedigende Anpassungsstrategien für Wälder zu verbessern. Die Kommission hat bereits 2013 eine EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel[31] vorgelegt. Diese Strategie war nicht speziell auf Wälder ausgelegt, und die Kommission hat noch keinen gemeinsamen Bedarf und Ziele für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in den Wäldern der EU ermittelt.

---

[29] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Innovation für nachhaltiges Wachstum: eine Bioökonomie für Europa, COM(2012) 60 final.

[30] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine nachhaltige Bioökonomie für Europa: Stärkung der Verbindungen zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt, COM(2018) 673 final.

[31] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel, COM(2013) 216 final.

47 Es findet nur im begrenzten Umfang Forschung im Hinblick auf die Anpassung der Wälder an den Klimawandel statt – zum Beispiel dahingehend, die Interdependenzen zwischen dem Klimawandel und voraussichtlichen Veränderungen der Waldvegetation zu verstehen. Diese Wissenslücke wird in der neuen EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel[32] berücksichtigt. Bei seiner Überprüfung der Klimaschutzstrategien in den fünf Mitgliedstaaten/Regionen, die für diese Prüfung ausgewählt wurden, hat der Hof festgestellt, dass diese Strategien in geringem Maße zu quantifizierten Zielen und Indikatoren für konkrete Anpassungsmaßnahmen beitrugen (siehe ***Kasten 8***).

Kasten 8 – Nationale Behörden hatten keine Strategie zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel festgelegt

Im "Aktionsplan Klimaschutz 2019" von Mecklenburg-Vorpommern wurden Bereiche mit großem Verbesserungspotenzial in Bezug auf die Anpassung an den Klimawandel genannt. Diese wurden in der beigefügten Liste der vorgeschlagenen Maßnahmen näher erläutert. Es gab jedoch keine Verpflichtung, die Maßnahmen mit dem größten Potenzial umzusetzen (keine Fristen und keine klare Zuweisung von Verantwortlichkeiten). Zum Zeitpunkt der Prüfung war keine dieser Maßnahmen tatsächlich umgesetzt worden.

Asturien hat zuletzt im Jahr 2001 eine konkrete Bedarfsanalyse in Bezug auf Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in Wäldern durchgeführt.

Die untersuchten forstwirtschaftlichen Maßnahmen ließen Möglichkeiten zur wesentlichen Verbesserung der biologischen Vielfalt und zur Bekämpfung des Klimawandels ungenutzt

48 Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums sind die Hauptquelle der Finanzierung der Forstwirtschaft durch die EU. Der Hof untersuchte den Zusammenhang zwischen Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Anforderung an nachhaltige Forstwirtschaft. Ferner bewertete er, inwieweit Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zum Schutz der biologischen Vielfalt sowie zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel beitrugen. Der

[32] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein klimaresilientes Europa aufbauen – die neue EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel, COM(2021) 82 final.

Hof untersuchte außerdem, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten die Auswirkungen der forstwirtschaftlichen Maßnahmen gut überwachten.

Ausgaben für Wälder im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums erfordern die Ausarbeitung von Waldbewirtschaftungsplänen, die jedoch von unterschiedlicher Qualität sind

49 Gemäß der Verordnung über die Förderung der ländlichen Entwicklung ist eine der Bedingungen für den Erhalt einer Förderung für forstwirtschaftliche Maßnahmen die "Vorlage der einschlägigen Informationen aus einem Waldbewirtschaftungsplan oder einem gleichwertigen Instrument im Einklang mit […] der nachhaltigen Waldbewirtschaftung"[33] durch Betriebe ab einer von jedem Mitgliedstaat festzusetzenden Größe. Die EU-Vorschriften definieren die nachhaltige Waldbewirtschaftung unter Bezugnahme auf die allgemeinen Richtlinien der Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa von 1993[34]. Um festzustellen, ob ein Waldbewirtschaftungsplan mit den Prinzipien der Nachhaltigkeit vereinbar ist, muss er nach Ansicht des Hofes anhand eindeutiger wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Kriterien bewertet werden.

50 Die EU-Forststrategie 2014-2020 fördert den Einsatz von Waldbewirtschaftungsplänen als Herzstück der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums und der Biodiversitätsstrategie bis 2020. In den Waldbewirtschaftungsplänen sollten Ziele für die Waldbewirtschaftung und die forstwirtschaftlichen Tätigkeiten festgelegt werden und es sollte dargelegt werden, wie diese Ziele in einem bestimmten Waldgebiet erreicht werden können. Überlegungen zur biologischen Vielfalt und zum Klimawandel sollten fester Bestandteil der forstwirtschaftlichen Planung und Entscheidungsfindung sein. Ziel der Biodiversitätsstrategie bis 2020 war es, dass die Waldbewirtschaftungspläne im Vergleich zur Ausgangssituation in der EU im Jahr 2010 zu einer messbaren Verbesserung des Erhaltungszustands von Arten und Lebensräumen, die von der Forstwirtschaft abhängen oder von ihr beeinflusst werden, führen.

51 In der Forststrategie 2014-2020 wurde die Kommission aufgefordert, in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Interessengruppen "*objektive,*

---

[33] Artikel 21 und 34 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487).

[34] Zweite Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa, 16.-17. Juni 1993, Helsinki (Finnland). Resolution H1: General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe.

ehrgeizige und nachweisbare Kriterien für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung (NWB) [zu ermitteln], die in verschiedenen politischen Kontexten wie Klimawandel, Bioenergie oder Bioökonomie angewendet werden können, unabhängig von der Endnutzung der Biomasse". Die Kommission setzte im Juni 2014 eine Arbeitsgruppe ein, um relevante Kriterien und Indikatoren zu ermitteln. Die Arbeitsgruppe empfahl, die Kriterien und Indikatoren von Forest Europe zu verwenden und die nachhaltige Waldbewirtschaftung auf der Ebene der Mitgliedstaaten nachzuweisen.

52 Forest Europe definierte erstmals 1998 Kriterien und Indikatoren für die Überwachung nachhaltiger Waldbewirtschaftung, die 2015[35] aktualisiert wurden (siehe ***Kasten 9***). Diese Indikatoren könnten zur Überprüfung von Waldbewirtschaftungsplänen verwendet werden, wenn Schwellenwerte zur Unterscheidung zwischen nachhaltiger und nicht nachhaltiger Waldbewirtschaftung definiert würden. Die Indikatoren dienen zur Überwachung von Trends. Nach Ansicht der Kommission stellen die Überwachung und der Nachweis einer ökologisch nachhaltigen Waldbewirtschaftung eine besondere Herausforderung dar.

Kasten 9 – Indikatoren von Forest Europe für nachhaltige Waldbewirtschaftung

Forest Europe hat sechs Kriterien und 45 Indikatoren für die nachhaltige Waldbewirtschaftung festgelegt. Ein Kriterium, "Erhaltung, Schutz und angemessene Verbesserung der biologischen Vielfalt in Waldökosystemen", befasst sich mit der biologischen Vielfalt und besteht aus 10 Indikatoren, die Aspekte wie die Menge an Totholz, die Anzahl der bedrohten Waldarten und die Vielfalt der Baumarten umfassen.

53 Der Hof hat geprüft, wie die für die Prüfung ausgewählten Mitgliedstaaten beurteilen, ob ein Waldbewirtschaftungsplan mit den Prinzipien der Nachhaltigkeit übereinstimmt. Er stellte fest, dass die Regeln für die Erstellung von Waldbewirtschaftungsplänen in Deutschland Schwellenwerte für die Altersstruktur und die nachhaltige Nutzung des Zuwachses vorsehen. Das deutsche Waldgesetz deckt auch andere Umweltaspekte ab, ohne jedoch Schwellenwerte zu nennen. Laut polnischem Waldgesetz sollen mit den Waldbewirtschaftungsplänen die allgemeinen Prinzipien der nachhaltigen Waldbewirtschaftung in die Praxis umgesetzt werden. In ***Kasten 10*** wird die Situation in Kastilien-La Mancha und Asturien dargelegt.

[35] Updated Pan-European indicators for sustainable forest management.

Kasten 10 – Kontrollen der Waldbewirtschaftungspläne in Kastilien-La Mancha und Asturien

Gemäß den spanischen Rechtsvorschriften muss die Zentralregierung in Absprache mit den Autonomen Gemeinschaften eine Reihe konkreter Nachhaltigkeitskriterien im Hinblick auf die Erstellung der Waldbewirtschaftungspläne sowie Indikatoren für deren Überwachung ausarbeiten.

Im Jahr 2014 wurde in Kastilien-La Mancha ein Handbuch mit Empfehlungen für den Inhalt von Waldbewirtschaftungsplänen verabschiedet. Zu den gewünschten Inhalten gehören z. B. eine Beschreibung der Prioritäten unter Berücksichtigung der Kompatibilität zwischen der Waldnutzung (wirtschaftlich, ökologisch und sozial) sowie eine Beschreibung der geplanten Aktivitäten unter Berücksichtigung des Regenerationspotenzials einer bestimmten Waldart. Waldbewirtschaftungspläne, die diesen Empfehlungen folgen, gelten als nachhaltig.

Im Gegensatz dazu ist der Begriff "nachhaltige Waldbewirtschaftung" in Asturien nicht definiert. Daher konnten die asturischen Behörden nicht beurteilen, ob ein bestimmter Plan der "nachhaltigen Waldbewirtschaftung" entspricht oder nicht.

54 Die Mitgliedstaaten haben keine Schwellenwerte festgelegt, anhand derer beurteilt werden könnte, ob ein Waldbewirtschaftungsplan ökologisch nachhaltig ist. Das Vorhandensein eines Waldbewirtschaftungsplans bietet daher wenig Gewähr dafür, dass die Förderung für die Entwicklung des ländlichen Raums für ökologisch nachhaltige Tätigkeiten eingesetzt wird (siehe Ziffer ***49***).

Die untersuchten forstwirtschaftlichen Maßnahmen hatten nur begrenzte Auswirkungen auf die biologische Vielfalt und die Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel

55 Mit der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums wird versucht, eine Reihe von Zielen zu erreichen. Finanziert werden Maßnahmen, die der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, der Entwicklung der ländlichen Wirtschaft oder der nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen in Verbindung mit Klimaschutzmaßnahmen dienen. Um eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten, sollten die forstwirtschaftlichen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums so gestaltet werden, dass sie zum Schutz der biologischen Vielfalt sowie zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen. Der Hof hat geprüft, inwieweit dies der Fall ist.

56 Die Vorschriften zur Entwicklung des ländlichen Raums enthalten ökologische Mindestanforderungen für die ***Aufforstung*** (ELER-Untermaßnahme 8.1), die darauf abzielen, die Baumvielfalt und die Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel zu erhöhen. Diese ökologischen Mindestanforderungen schreiben die Verwendung von Baumarten vor, die gegenüber dem Klimawandel resistent sind oder mit anderen Arten gemischt werden (mindestens 10 % Laubbäume pro Waldfläche oder drei Baumarten, die jeweils mindestens 10 % der Fläche ausmachen)[36]. Obwohl also eine Aufforstungsfläche mit einer Vielzahl von Arten bepflanzt werden muss, kann sie in der Praxis aus großen aneinandergrenzenden Flächen mit Monokulturen bestehen. Abgesehen von diesen Anforderungen gibt es keine EU-Vorschriften zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit der Wälder gegenüber dem Klimawandel.

57 Der Hof hat geprüft, wie die ausgewählten Mitgliedstaaten die Mindestanforderungen an den Umweltschutz in der Praxis umgesetzt haben. Bei acht von neun Aufforstungsprojekten hat der Hof festgestellt, dass die Regeln so interpretiert wurden, dass sie Cluster von Monokulturen zuließen, was zu begrenzten Verbesserungen der biologischen Vielfalt und Widerstandsfähigkeit führte (siehe Beispiel in ***Kasten 11***).

Kasten 11 – Beispiel eines Aufforstungsprojekts

In Asturien konzentrieren sich die forstwirtschaftlichen Maßnahmen auf die Wirtschaftlichkeit und beschäftigen sich mit der geringen Rentabilität des Forstsektors. Bei dem vom Hof geprüften Projekt pflanzte der Begünstigte 37 Hektar schnell wachsende nicht-einheimische Nadelbäume (Monterey-Kiefer) und 12 Hektar Laubbäume (Rotbuche und Kastanie) in neun Gebieten in Monokulturen. Eine bessere Mischung der Baumarten wäre für die biologische Vielfalt und das zukünftige Potenzial des Waldes, dem Klimawandel zu widerstehen, vorteilhafter gewesen.

58 Im Jahr 2018 veröffentlichte die Kommission ihre Legislativvorschläge für die GAP für die Zeit nach 2020. Der Vorschlag für die GAP-Strategiepläne[37] gibt den

---

[36] Artikel 6 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 807/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Einführung von Übergangsvorschriften (ABl. L 227 vom 31.7.2014, S. 1).

[37] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die

Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Gestaltung der forstwirtschaftlichen Beihilferegelungen. Der Vorschlag enthält keine ökologischen Mindestanforderungen an die Aufforstung. Die Mitgliedstaaten dürften jedoch nur solche Investitionen in Aufforstungen finanzieren, die mit den Klima- und Umweltzielen gemäß den Forest Europe-Leitlinien[38] in Einklang stehen.

59 ***Wiederaufforstung*** und andere Tätigkeiten im Rahmen der ELER-Untermaßnahme 8.5 zielen darauf ab, die Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel und den ökologischen Wert von Waldökosystemen zu verbessern. Die EU-Vorschriften überlassen den nationalen Behörden die Entscheidung über deren konkreten Ansatz zur Wiederaufforstung. Der Hof stellte fest, dass in vier der fünf von ihm untersuchten Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums keine Regeln zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts von Waldökosystemen festgelegt worden waren. In Polen betrafen 551 von 631 Förderanträgen (87 %) im Rahmen der Untermaßnahme 8.5 die vorkommerzielle Durchforstung von 11- bis 20-jährigen Bäumen. Diese Maßnahme erhöht das Wachstum der verbleibenden Bäume und zielt hauptsächlich darauf ab, den wirtschaftlichen und nicht den ökologischen Wert des Waldes zu verbessern.

60 Der Hof prüfte 15 Projekte im Rahmen der Untermaßnahme 8.5 und stellte fest, dass acht der Projekte wenig zur Widerstandsfähigkeit gegen den Klimawandel und zum ökologischen Wert beitrugen. Der Hof fand nur ein Projekt mit einem potenziell hohen Beitrag. ***Kasten 12*** beschreibt zwei gegensätzliche Aufforstungsprojekte in Deutschland: eines mit und eines ohne Nutzen für die biologische Vielfalt und Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel.

Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne), COM(2018) 392 final.

[38] Artikel 68 Absatz 3 Buchstabe h des Vorschlags für die GAP-Strategiepläne.

Kasten 12 – Deutsche Projekte mit und ohne Nutzen für Waldökosysteme

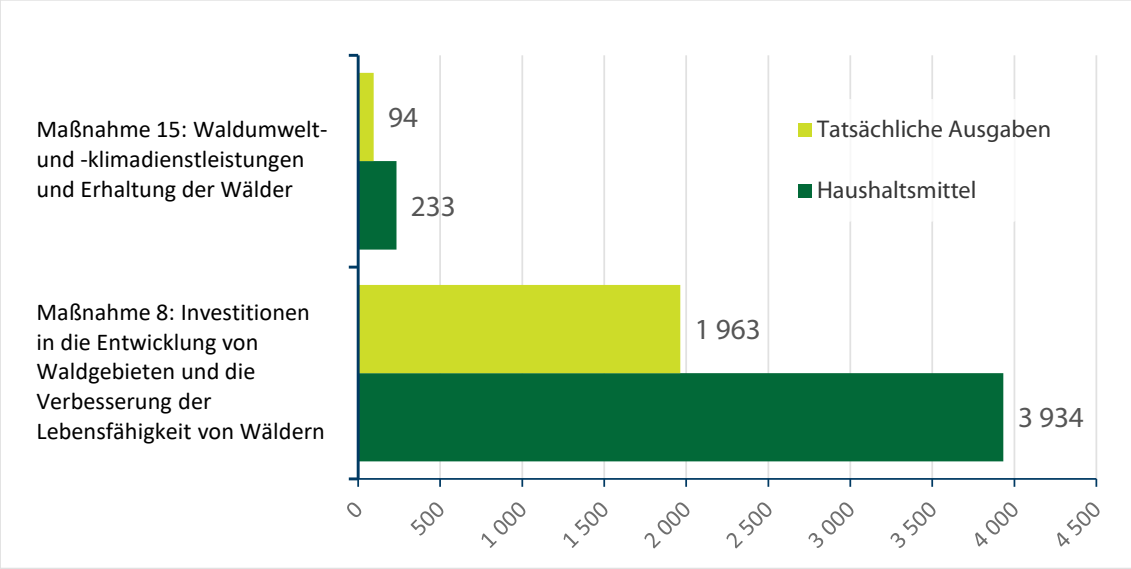
In Sachsen-Anhalt wurde im Rahmen eines Wiederaufforstungsprojekts eine Fläche von sechs Hektar, die durch Sturm, Trockenheit und Schädlinge angegriffen war, in einen klimaresistenten und artenreichen Mischwald umgewandelt. Der Hof stellte fest, dass neue Kiefern unter alten Beständen gepflanzt worden waren, die stark von Trockenheit und Schädlingen betroffen waren, sowie Laubbäume in kleinen, meist am Rand gelegenen Abschnitten. Der Boden war arm an Humus und Nährstoffen. Das Ersetzen geschädigter Bäume durch dieselben anfälligen Arten in großen Abschnitten mit Monokulturen macht einen Wald weder klimaresistenter noch verbessert es die biologische Vielfalt.

In Mecklenburg-Vorpommern wurde ein von Sturm zerstörtes Waldgebiet mit 7 500 Eichen wieder aufgeforstet. Aufgrund der natürlichen Verjüngung (Birke, Espe, Buche, Hainbuche und Eberesche) wies das Gebiet eine üppige Mischung verschiedener Arten auf. Es bestand ein erhebliches Potenzial für die Verbesserung der biologischen Vielfalt sowie den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel.

61 Die für diese Prüfung vom Hof ausgewählten Mitgliedstaaten und Regionen verfügten über definierte Auswahlkriterien, um die ökologisch vorteilhaftesten Projekte zu priorisieren. Zum Beispiel gab es in Kastilien-La Mancha Auswahlkriterien für die Aufforstung und Wiederaufforstung, die Natura-2000-Gebiete und Gebiete mit hohem Erosionsrisiko begünstigten. Da das Interesse an den forstwirtschaftlichen Maßnahmen jedoch mäßig war, konnten die Mitgliedstaaten alle förderfähigen Projekte finanzieren. Aus diesem Grund kamen in der Praxis keine Auswahlkriterien zur Anwendung, um Projekte mit einem potenziellen Nutzen in Bezug auf die biologische Vielfalt und die Widerstandsfähigkeit gegen den Klimawandel bevorzugt auszuwählen.

62 In ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2014-2020 haben die Mitgliedstaaten – mit Stand von Februar 2021 – 4 166 Millionen Euro für die beiden forstwirtschaftlichen Maßnahmen bereitgestellt (4,2 % der für die Entwicklung des ländlichen Raums veranschlagten Mittel). Bis zu demselben Datum hatten die Mitgliedstaaten 49 % dieses Betrags verwendet (siehe ***Abbildung 13***). Dies entspricht 3 % aller EU-Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums, wodurch die potenziellen Auswirkungen begrenzt wurden. Die Mittel, die für forstwirtschaftliche Maßnahmen veranschlagt und ausgegeben wurden, konzentrierten sich überdies auf nur wenige Mitgliedstaaten. Von 2014 bis 2020 haben fünf Länder (Spanien, Portugal, Vereinigtes Königreich, Italien und Polen) 73 % des für Maßnahme 8 verfügbaren Gesamtbetrags verwendet.

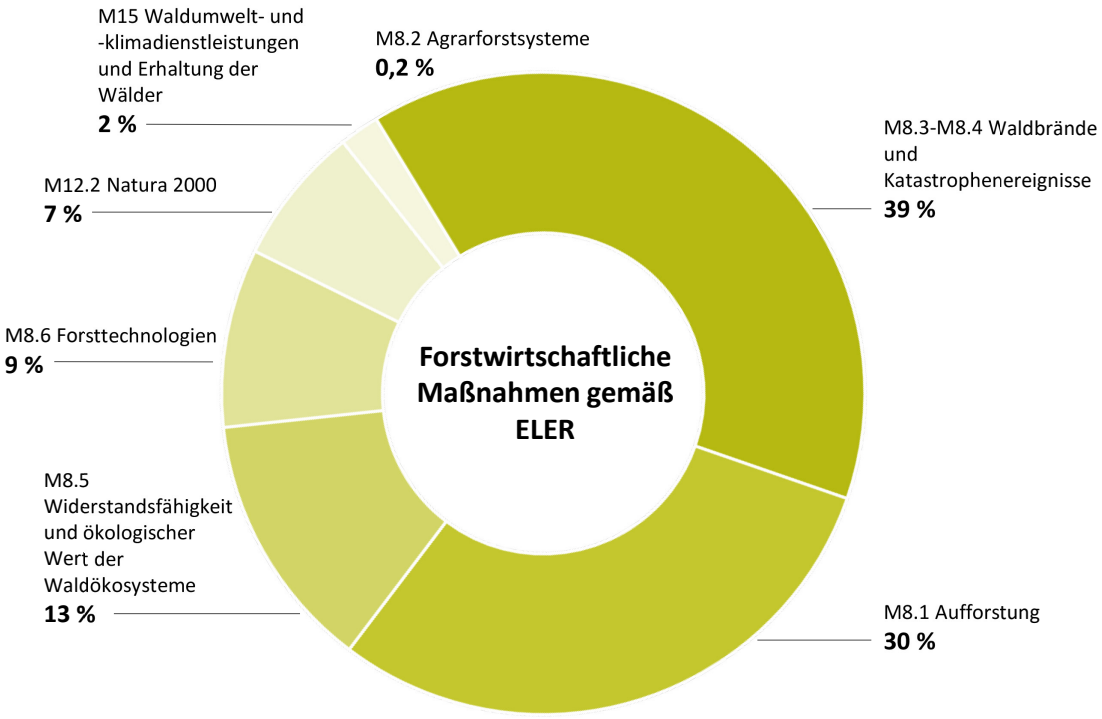
Abbildung 13 – Forstwirtschaftliche Maßnahmen gemäß ELER: geplante und tatsächliche Ausgaben (*in Millionen Euro*)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten an die Kommission gemeldeten Informationen.

63 Die Mitgliedstaaten melden der Kommission die Ausgaben je Maßnahme, ohne diese Ausgaben für die verschiedenen Untermaßnahmen aufzuschlüsseln. Im Fragebogen des Hofes wurden diese Informationen für die beiden forstwirtschaftlichen Maßnahmen und für Natura-2000-Zahlungen (Maßnahme 12.2) angefordert. Aus den Antworten geht hervor, dass die am häufigsten genutzten Untermaßnahmen die Förderung für die Verhütung von Waldbränden und anderen Katastrophenereignissen sowie die Aufforstung waren. Weniger genutzt haben die Mitgliedstaaten die Untermaßnahmen zur Förderung der biologischen Vielfalt der Wälder (Natura-2000-Zahlungen, Widerstandsfähigkeit und ökologischer Wert von Waldökosystemen, Waldumwelt- und Klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder) (siehe ***Abbildung 14***).

Abbildung 14 – Einsatz verschiedener forstwirtschaftlicher Maßnahmen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Antworten der Mitgliedstaaten aus dem Fragebogen.

64 Die Behörden der Mitgliedstaaten gaben mehrere Gründe dafür an, warum Waldbesitzer keine Förderung beantragt haben. Der am häufigsten genannte Grund war die Bürokratie und die Komplexität der Systeme. Außerdem habe die Verfügbarkeit von Direktzahlungen die Entscheidung über die Aufforstung in dem Sinne beeinflusst, dass der weitere Betrieb von Landwirtschaft und somit der Erhalt von Direktzahlungen bevorzugt wurden. Aufforstungsflächen können im Verpflichtungszeitraum – dieser beträgt bis zu 12 Jahren – Direktzahlungen erhalten. Schließlich wiesen die Mitgliedstaaten darauf hin, dass gemäß den EU-Vorschriften, d. h. aufgrund der Beihilferegelung, nur die tatsächlichen Ausgaben und Einkommensverluste unterstützt werden und keine Anreize für Umweltvorteile vorgesehen sind. Einige Länder waren der Ansicht, dass die Berücksichtigung des ökologischen Werts in den Vergütungssätzen die Forstwirtschaft attraktiver machen und dazu beitragen könnte, die Ziele der EU hinsichtlich der biologischen Vielfalt und Widerstandsfähigkeit gegen den Klimawandel zu erreichen.

Das aktuelle Begleitungssystem misst nicht die Auswirkungen von forstwirtschaftlichen Maßnahmen auf die biologische Vielfalt und den Klimawandel

65 Die Vorschriften sehen ein gemeinsames Begleitungs- und Bewertungssystem vor, mit dem "*die Fortschritte und Verwirklichungen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums aufgezeigt sowie die Auswirkungen, die Wirksamkeit, Effizienz und Zweckdienlichkeit der Interventionen im Rahmen dieser Politik bewertet werden*" sollen[39]. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, unter Nutzung des gemeinsamen Systems zu bewerten und der Kommission zu berichten (2017, 2019 und im Ex-post-Bewertungsbericht), inwieweit durch Maßnahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die folgenden Punkte unterstützt wurden:

1) *Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten, in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, und bei der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften;*

2) *Kohlenstoffspeicherung und -bindung in der Land- und Forstwirtschaft.*

Zur Beantwortung dieser Fragen sollten die Mitgliedstaaten Indikatoren und andere Bewertungsinstrumente, z. B. Studien, verwenden.

66 Das Begleitungssystem verwendet drei verschiedene Arten von Indikatoren, um jeweils den Output, die unmittelbaren Ergebnisse und die längerfristigen Auswirkungen zu messen[40]. ***Tabelle 1*** fasst die relevanten Indikatoren für die Überwachung zusammen, wie forstwirtschaftliche Maßnahmen zur biologischen Vielfalt sowie zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen.

---

[39] Artikel 67 bis 69 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

[40] Anhang IV der Verordnung (EU) Nr. 808/2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 227 vom 31.7.2014, S. 18).

Tabelle 1 – Indikatoren für die Überwachung forstwirtschaftlicher Maßnahmen

Ziele	Art des Indikators	Relevante Indikatoren für forstwirtschaftliche Maßnahmen
Forstwirtschaftliche Maßnahmen	Output	• Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben • Gesamtinvestitionen • Anzahl der geförderten Maßnahmen/Vorhaben • Zahl der unterstützten Betriebe/Begünstigten • Gesamtfläche • Anzahl der unterstützten Verträge
Entwicklungsziele für den ländlichen Raum: • Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme • Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft	Ergebnis	• Prozentsatz des Waldes, für den Verwaltungsverträge zur Unterstützung der biologischen Vielfalt gelten • Prozentsatz des Waldes, für den Verwaltungsverträge zur Verbesserung der Wasserwirtschaft gelten • Prozentsatz des Waldes, für den Verwaltungsverträge zur Verbesserung der Bodenbewirtschaftung und/oder Verhinderung von Bodenerosion gelten • Prozentsatz der land- und forstwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Verbesserung der Kohlenstoffbindung und -speicherung gelten
GAP-Ziele: • Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz	Auswirkungen	Keiner der Indikatoren misst nachhaltige Waldbewirtschaftung oder Klimamaßnahmen in Wäldern

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

67 Die Output-Indikatoren zu forstwirtschaftlichen Maßnahmen zeigen, wie viel Geld ausgegeben wird, wie viele Betriebe gefördert werden und wie hoch der Anteil der Wälder ist, die zu den Umwelt- und Klimazielen beitragen. Die Ergebnisindikatoren messen nicht den Nutzen der Projekte oder ihren Beitrag zur biologischen Vielfalt sowie zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel. Es gibt keine Wirkungsindikatoren für Wälder. Die Vorschläge der Kommission für die GAP nach 2020 würden zu keinen wesentlichen Änderungen bei den Indikatoren für forstwirtschaftliche Maßnahmen und deren Nutzen in den Bereichen biologische

Vielfalt und Klimawandel führen. Eine Analyse der Vorschläge der Kommission ist in der Stellungnahme des Hofes aus dem Jahr 2018[41] zu finden.

68 Den Mitgliedstaaten steht es frei, zusätzliche Indikatoren zu erarbeiten, um die Auswirkungen ihrer Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums auf die biologische Vielfalt und den Klimawandel zu messen. Von den für diese Prüfung ausgewählten Mitgliedstaaten und Regionen haben Polen und Spanien (Kastilien-La Mancha) zusätzliche Indikatoren aufgenommen (siehe ***Kasten 13***).

Kasten 13 – Zusätzliche Indikatoren in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Messung der Auswirkungen

Das polnische Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums enthält einen Wirkungsindikator für die Menge des absorbierten Kohlendioxids (in CO_2-Äquivalenten).

Kastilien-La Mancha verwendet mehrere Indikatoren zur Bewertung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums, darunter die Entwicklung des Waldvogelindex, die Kohlenstoffspeicherung in Waldbeständen und die Kohlenstoffrückhaltung in Senken, die durch Aufforstung geschaffen wurden.

[41] Anhang I zur Stellungnahme Nr. 7/2018 des Hofes zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

69 Die Wälder der EU sind multifunktional – sie dienen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Zwecken. Nachhaltige Bewirtschaftungsmethoden sind von entscheidender Bedeutung für die Bewahrung der biologischen Vielfalt und die Bekämpfung des Klimawandels in den Wäldern.

70 Der Schwerpunkt dieser Prüfung lag auf den Bemühungen der EU um den Schutz der biologischen Vielfalt und die Bekämpfung des Klimawandels in den Wäldern der EU. Der Hof stellte fest, dass die Kommission in den Bereichen, in denen die EU uneingeschränkt zuständig ist, stärkere Maßnahmen hätte ergreifen können, um zum Schutz der Wälder in der EU beizutragen.

71 Die EU hat die Habitat- und die Vogelschutzrichtlinie verabschiedet, und die Kommission hat mehrere Strategien angenommen, um die geringe biologische Vielfalt und den mangelhaften Erhaltungszustand der Wälder in der EU anzugehen. Im Rahmen dieser Strategien beschränkt sich die Rolle der Kommission hinsichtlich der biologischen Vielfalt der Wälder auf die Festlegung unverbindlicher Ziele und die Herausgabe von Leitlinien und Empfehlungen (siehe Ziffern ***25***-***28***). Für viele der vom Hof untersuchten Natura-2000-Gebiete fehlten konkrete Erhaltungsmaßnahmen für Waldgebiete (siehe Ziffern ***29***-***32***).

72 Die Holzverordnung zielt darauf ab, den illegalen Holzeinschlag in der EU zu beenden. Der Hof stellte fest, dass die Kommission weder die Qualität der Kontrollen der Mitgliedstaaten bei inländischen Marktteilnehmern analysiert noch deren Definitionen von illegalem Holzeinschlag überprüft hat. Verfahrensschwächen und fehlende Kontrollen verringern die Wirksamkeit der Holzverordnung in der Praxis (siehe Ziffern ***33***-***38***). Obwohl die Fernerkundung ein großes Potenzial für die kostengünstige Überwachung großer Gebiete aufweist, wird sie von der Kommission nicht konsequent eingesetzt (siehe Ziffer ***39***).

73 Die EU befasst sich in ihrer Klimaschutzpolitik zunehmend mit Wäldern. Probleme in Wäldern aufgrund des Klimawandels werden sowohl in der Richtlinie über Energie aus erneuerbaren Quellen als auch in der Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft behandelt (siehe Ziffern ***40***-***44***). Themen wie die Anpassung der Wälder an den Klimawandel und die Festlegung ökologischer Grenzen für die Nutzung von Wäldern zur Energiegewinnung finden darin jedoch weniger Raum. Die Bemühungen um die Umsetzung der Bioökonomie und einer

klareren Strategie zur Anpassung an den Klimawandel wurden durch begrenzte Kenntnisse und Informationen beeinträchtigt (siehe Ziffern ***45***-***47***).

74 Die EU stellt die finanzielle Unterstützung für die Forstwirtschaft hauptsächlich über den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) bereit. Die Ausgaben für forstwirtschaftliche Maßnahmen belaufen sich in der Praxis auf 3 % aller Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums. Eine der Bedingungen für den Erhalt einer ELER-Förderung ist, dass Betriebe ab einer von jedem Mitgliedstaat festzusetzenden Größe über einen Waldbewirtschaftungsplan oder ein gleichwertiges Instrument im Einklang mit einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung verfügen. Der Hof stellte fest, dass das Vorhandensein eines Waldbewirtschaftungsplans wenig Gewähr dafür bietet, dass die Förderung für die Entwicklung des ländlichen Raums für ökologisch nachhaltige Tätigkeiten eingesetzt wird (siehe Ziffern ***49***-***54***). Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums haben nur geringen Einfluss auf die biologische Vielfalt und die Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel, was zum Teil auf eher geringe Ausgaben für Wälder und Mängel bei der Gestaltung der Maßnahmen zurückzuführen ist. Die Legislativvorschläge für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020 geben den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Gestaltung der forstwirtschaftlichen Beihilferegelungen (siehe Ziffern ***55***-***64***). Der Hof kam zu dem Schluss, dass das gemeinsame Begleitungssystem der EU nicht die Auswirkungen von forstwirtschaftlichen Maßnahmen auf die biologische Vielfalt und den Klimawandel misst (siehe Ziffern ***65***-***68***).

Empfehlung 1 – Verbesserung des Beitrags zur biologischen Vielfalt und zur Bekämpfung des Klimawandels in den Wäldern

Die Kommission sollte einen Aktionsplan ausarbeiten und anwenden, um

a) die Annahme und Anwendung von Walderhaltungsmaßnahmen innerhalb der EU zu überprüfen;

b) im Einklang mit der neuen EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel Wissen über die Anpassung der Wälder an den Klimawandel sammeln und in den Mitgliedstaaten verbreiten.

Zeitrahmen: bis 2023

Empfehlung 2 – Verstärkung des Kampfes gegen illegalen Holzeinschlag

Die Kommission sollte

a) das Potenzial der Unterbreitung von Legislativvorschlägen bewerten, und zwar mit dem Ziel, die Kontrollen der Mitgliedstaaten im Bereich der Holzverordnung verstärkt zu überprüfen;

b) ihren Einsatz von Geoinformationsdiensten, einschließlich Fernerkundungstechniken, ausweiten und jenen der Mitgliedstaaten fördern, um die Einhaltung der EU-Anforderungen in Bezug auf Waldbewirtschaftung und illegalen Holzeinschlag besser sicherzustellen.

Zeitrahmen: bis 2023

Empfehlung 3 – Bessere Ausrichtung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen in der Entwicklung des ländlichen Raums auf biologische Vielfalt und Klimawandel

Die Kommission sollte dafür Sorge tragen, dass

a) finanzierte forstwirtschaftliche Maßnahmen im Einklang mit einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung stehen;

b) sie über relevante Informationen verfügt, die ihr die Bewertung des Beitrags von EU-finanzierten forstwirtschaftlichen Maßnahmen zur biologischen Vielfalt sowie zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel in Wäldern ermöglichen.

Zeitrahmen: bis 2023

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Samo Jereb, Mitglied des Rechnungshofs, am 14. Juli 2021 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Abkürzungen

ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik.

LULUCF: Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft.

UNFCCC: Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen.

Glossar

Bioökonomie: Wirtschaft auf der Grundlage der Nutzung biologischer Land- und Meeresressourcen für eine Reihe von Produkten, einschließlich Lebens- und Futtermitteln, Materialien und Energie. Eine umfassendere Definition dieses Begriffs ist in der Bioökonomie-Strategie der EU verfügbar.

EIB-Finanzierungsfazilität für Naturkapital: Finanzinstrument, das von der Europäischen Kommission und der EIB eingerichtet wurde, um Darlehen und technische Unterstützung für Projekte bereitzustellen, die sich voraussichtlich positiv auf die biologische Vielfalt und/oder die Anpassung an den Klimawandel auswirken.

Eignungsprüfung: Bewertung zur Ermittlung von Überschneidungen, Lücken, Unstimmigkeiten oder veralteten Maßnahmen im regulatorischen Rahmen eines Politikbereichs.

Erdbeobachtung: Sammeln von Informationen über die physikalischen, chemischen und biologischen Systeme der Erde mittels Fernerkundungstechnologien, in der Regel mithilfe von Satelliten, die mit bildgebenden Geräten ausgestattet sind.

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung: EU-Fonds, der der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU dient, indem Investitionen zur Verringerung der Ungleichgewichte zwischen den Regionen finanziert werden.

Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums: EU-Fonds zur Finanzierung der finanziellen Beteiligung der EU an Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Forest Europe: Kurzbezeichnung für die Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa, eine Struktur für den zwischenstaatlichen Dialog und die Zusammenarbeit in der Forstpolitik zwischen 46 europäischen Ländern und der EU.

Gemeinsame Agrarpolitik: einheitliche Agrarpolitik der EU, in deren Rahmen Beihilfen gewährt und eine Reihe anderer Maßnahmen durchgeführt werden, um die Ernährungssicherheit zu gewährleisten, den Landwirten in der EU einen angemessenen Lebensstandard zu sichern, die Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern und die Umwelt zu schützen.

Horizont 2020: Rahmenprogramm der EU für Forschung und Innovation für den Zeitraum 2014-2020. Wurde im Januar 2021 von Horizont Europa für den Zeitraum 2021-2027 abgelöst.

Kohäsionsfonds: EU-Fonds, der auf die Verringerung wirtschaftlicher und sozialer Unterschiede in der EU ausgerichtet ist, indem Investitionen in Mitgliedstaaten finanziert werden, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen weniger als 90 % des EU-Durchschnitts beträgt.

Kohlenstoffsenke: Wälder, Ozeane oder andere Naturgebiete in ihrer Eigenschaft, Kohlenstoff aus der Atmosphäre binden zu können.

Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft: mit den Treibhausgasinventaren zusammenhängender Bereich, der sich auf Emissionen und den Abbau von Treibhausgasen bezieht, die aus direkt vom Menschen bewirkten Landnutzungsaktivitäten, Landnutzungsänderungen und forstwirtschaftlichen Tätigkeiten resultieren.

LIFE-Programm: Finanzinstrument zur Unterstützung der Umsetzung der Umwelt- und Klimapolitik der EU durch die Mitfinanzierung von Projekten in den Mitgliedstaaten.

Mehrjähriger Finanzrahmen: Ausgabenplan der EU, durch den in der Regel für sieben Jahre (auf der Grundlage der politischen Ziele) Prioritäten und Obergrenzen festgelegt werden. Er bildet die Struktur für die Aufstellung der jährlichen Haushaltspläne der EU, indem Obergrenzen für jede Ausgabenkategorie vorgegeben werden. Der derzeitige MFR deckt den Zeitraum 2021-2027 ab.

Natura 2000: Netz von Schutzgebieten für seltene und bedrohte Arten und einige seltene natürliche Lebensraumtypen, die nach EU-Recht geschützt sind.

Ökosystemdienstleistungen: Der direkte und indirekte Nutzen, den Menschen aus Ökosystemen ziehen, der wirtschaftlicher, ökologischer oder sozialer Natur sein kann.

Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums: Paket mehrjähriger nationaler oder regionaler Ziele und Maßnahmen, das von der Kommission genehmigt wird und der Umsetzung der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums dient.

Programmplanungszeitraum: für die Planung und Durchführung eines EU-Ausgabenprogramms maßgeblicher Zeitraum.

Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen: internationaler Vertrag zur Verhinderung "gefährlicher" menschlicher Eingriffe in das Klimasystem.

Sorgfaltspflicht: Instrument des Risikomanagements, um das Risiko des Inverkehrbringens von illegal geschlagenem Holz auf dem EU-Markt zu minimieren. Die Sorgfaltspflicht besteht aus Maßnahmen und Verfahren, die den Zugang zu allen relevanten Informationen ermöglichen, aus Verfahren zur Risikobewertung und aus angemessenen und verhältnismäßigen Maßnahmen und Verfahren, um das Risiko auf ein vernachlässigbares Maß zu reduzieren.

Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt: multilateraler Vertrag über die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile sowie eine gerechte und gleichmäßige Verteilung der Gewinne, die aus der Nutzung genetischer Ressourcen entstehen.

Vertragsverletzungsverfahren: Verfahren zur Einleitung rechtlicher Schritte gegen einen EU-Mitgliedstaat, der seinen Pflichten gemäß EU-Recht nicht nachkommt, durch die Kommission.

Antworten der Kommission

https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59368

Zeitschiene

https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59368

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer I unter Vorsitz von Samo Jereb, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von João Figueiredo, Mitglied des Hofes. Herr Figueiredo wurde unterstützt von seiner Kabinettchefin Paula Betencourt und dem Attaché Quirino Mealha, dem Leitenden Manager Robert Markus, der Aufgabenleiterin Maria Eulàlia Reverté i Casas und der stellvertretenden Aufgabenleiterin Päivi Piki. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Grzegorz Grajdura, Alexandru Ilie und Joachim Otto. Thomas Everett leistete sprachliche Unterstützung, und Marika Meisenzahl leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.

In memoriam João Figueiredo, 1955-2021

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2021.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen:

Kasten 1: Die Verwendung des SDG-Logos, einschließlich des Farbkreises, und der SDG-Bildsymbole durch eine Einrichtung bedeutet nicht, dass die Vereinten Nationen diese Einrichtung, ihre Produkte oder Dienstleistungen oder ihre geplanten Tätigkeiten billigen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-6810-3	1977-5644	doi:10.2865/92206	QJ-AB-21-023-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-6788-5	1977-5644	doi:10.2865/676431	QJ-AB-21-023-DE-Q

Die Wälder der EU sind multifunktional – sie dienen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Zwecken. Obwohl die von Wäldern bedeckte Fläche in den letzten 30 Jahren zugenommen hat, verschlechtert sich der Zustand der Wälder. Nachhaltige Bewirtschaftungsmethoden sind von entscheidender Bedeutung für die Bewahrung der biologischen Vielfalt und die Bekämpfung des Klimawandels in den Wäldern. Der Hof stellte fest, dass die Kommission in den Bereichen, in denen die EU uneingeschränkt zuständig ist, stärkere Maßnahmen hätte ergreifen können, um zum Schutz der Wälder in der EU beizutragen. Er unterbreitet der Kommission Empfehlungen, um diesen Beitrag zu erhöhen, den Kampf gegen illegalen Holzeinschlag zu verstärken und den Schwerpunkt der forstwirtschaftlichen Maßnahmen bei der Entwicklung des ländlichen Raums stärker auf die biologische Vielfalt und den Klimawandel zu legen.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors