Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/2689

20. 03. 79

Sachgebiet 79

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (10. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission an den Rat betr. die Forstpolitik in der Europäischen Gemeinschaft

Entwurf einer Entschließung des Rates betr. die Ziele und Grundsätze der Forstpolitik in der Europäischen Gemeinschaft

Entwurf einer Entscheidung des Rates zur Errichtung eines Forstausschusses

»EG-Dok. Nr. R/3332/78 (AGRI 916) FIN 906)«

— Drucksache 8/2466 Nr. 20 —

Problem

Die Forstpolitik steht in vielfacher Verbindung mit anderen wichtigen politischen Bereichen auf nationaler und Gemeinschaftsebene. In der EG und den Mitgliedländern besteht ein Holz- und ein Holzerzeugnis-Defizit. Das Außenhandelsdefizit der EG in diesem Bereich liegt mit jährlich 8 Mrd. ERE an zweiter Stelle hinter dem für Erdölerzeugnisse. Bis zum Jahr 2000 wird der Bedarf jährlich- um 2 v. H. zunehmen, die Produktion jedoch nur um 1 v. H. jährlich. Darüber hinaus erfüllen die Wälder, die 20 v. H. der Fläche der EG bedecken, eine wesentliche ökologische Aufgabe. Ferner erfüllen sie in der modernen Gesellschaft Funktionen, die Lebensqualität und den Lebensrahmen, die Raumordnung, die Freizeitgestaltung und den Naturschutz betreffen. Trotz dieser Tatsache sind die Wälder ständigen Zugriffen seitens der technologischen Infrastrukturen der modernen Zivilisation ausgesetzt.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Lösung

In ihrer Mitteilung an den Rat analysiert die EG-Kommission die wichtigsten Forstprobleme in der Gemeinschaft und fügt ihr eine Bestandsaufnahme der Forstpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten bei.

Die Kommission schlägt dem Rat eine Entschließung über die Zielsetzungen und Grundsätze in der Forstpolitik vor sowie einen Beschluß zur Einsetzung eines ständigen Forstausschusses, der die Forstpolitik der Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit der vorgeschlagenen Entschließung koordinieren soll.

Alternativen

Ablehnung der Entschließung über die Ziele und Grundsätze der Forstpolitik und der Entscheidung zur Errichtung eines Forstausschusses.

Einmütigkeit im Ausschuß

Kosten

keine Angaben der EG-Kommission

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

die anliegende Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften sowie die Vorschläge für eine Entschließung und eine Entscheidung des Rates mit der Maßgabe zur Kenntnis zu nehmen, daß die Bundesregierung ersucht wird, bei den Verhandlungen in Brüssel auf eine Ablehnung der Entschließung über die Ziele und Grundsätze der Forstpolitik und der Entscheidung zur Errichtung eines Forstausschusses hinzuwirken.

Bonn, den 14. März 1979

Der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Dr. Schmidt (Gellersen)	**Sauter (Epfendorf)**
Vorsitzender	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Sauter (Epfendorf)

Die Mitteilung der EG-Kommission an den Rat und ihre Vorschläge einer Entschließung und einer Entscheidung des Rates wurde vom Präsidenten mit der EG-Sammelliste vom 11. Januar 1979 — Drucksache 8/2466 Nr. 20 — an den Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten überwiesen. Der Ausschuß hat die Vorlage in seiner Sitzung am 14. März 1979 beraten.

Bei der Vorlage geht es um folgendes:

Die Forstpolitik fällt nicht in den Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik nach Artikel 39 des EWG-Vertrages. Sie steht aber in vielfacher Verbindung mit anderen wichtigen politischen Bereichen auf nationaler und Gemeinschaftsebene. In den Mitgliedsländern und der EG besteht ein Holz- und ein Holzerzeugnis-Defizit. Das Außenhandelsdefizit der EG in diesem Bereich liegt mit jährlich 8 Mrd. ERE an zweiter Stelle hinter den für Erdölerzeugnisse. Bis zum Jahr 2000 wird der Holzbedarf jährlich um 2 v. H. zunehmen, die Produktion jedoch nur um 1 v. H. jährlich. Darüber hinaus erfüllen die Wälder, die rd. 1/5 der Fläche der EG bedecken, eine wesentliche Aufgabe bei der Erhaltung der Umwelt. Ferner erfüllen sie in der modernen Industriegesellschaft Funktionen, die Lebensqualität und den Lebensrahmen, die Raumordnung, die Freizeitgestaltung und den Naturschutz betreffen. Trotz dieser Tatsachen sind die Wälder ständigen Zugriffen seitens der technologischen Infrastrukturen der modernen Zivilisation ausgesetzt.

In ihrer Mitteilung über die Forstpolitik in der EG an den Rat analysiert die EG-Kommission die wichtigsten Forstprobleme in der Gemeinschaft und fügt ihr eine Bestandsaufnahme der Forstpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten bei.

Ferner schlägt die Kommission dem Rat eine Entschließung über die Zielsetzungen und Grundsätze der Forstpolitik in der EG vor.

Schließlich schlägt sie die Einsetzung eines ständigen Forstausschusses vor, der die Forstpolitik der Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit der vorgeschlagenen Entschließung koordinieren soll.

Bei den Beratungen im Ausschuß wurde die Mitteilung über die Forstpolitik zur Kenntnis genommen. Die Vorschläge für eine Entschließung über die Ziele und Grundsätze der Forstpolitik in der EG und einer Entscheidung des Rates zur Errichtung eines Forstausschusses wurden jedoch abgelehnt. Einmütig war der Ausschuß der Auffassung, daß im Hinblick darauf, daß die Forstpolitik nicht in die gemeinsame Agrarpolitik einbezogen ist, für den Forstausschuß kein Bedürfnis bestehe. Im Bereich der EG bestehe allenfalls ein Anlaß, die Ziele der Forstpolitiken der Mitgliedstaaten zu koordinieren. Dies sei aber ohne die Errichtung eines Forstausschusses ebenso gut möglich. Im übrigen müsse die Forstpolitik weiterhin einstweilen eine nationale Aufgabe bleiben, und es sei nicht eine Harmonisierung des Forstrechts in der EG anzustreben. Forstpolitische Maßnahmen seien in erster Linie von regionalen Gegebenheiten bestimmt.

Der Ausschuß hat daher die Mitteilung und die Vorschläge der EG-Kommission nur mit den entsprechenden Einschränkungen zur Kenntnis genommen.

Namens des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten bitte ich den Deutschen Bundestag, den Vorschlag der EG-Kommission entsprechend der Beschlußempfehlung zur Kenntnis zu nehmen.

Bonn, den 14. März 1979

Sauter (Epfendorf)
Berichterstatter

Die Forstpolitik in der Europäischen Gemeinschaft
(Mitteilung von der Kommission an den Rat)

Entwurf einer Entschließung des Rates betreffend die Ziele und Grundsätze der Forstpolitik in der Europäischen Gemeinschaft

Entwurf einer Entscheidung des Rates zur Errichtung eines Forstausschusses

Forstpolitik in der Europäischen Gemeinschaft (Mitteilung der Kommission an den Rat)

Inhalt

	Seite
Einleitung — Die Notwendigkeit neuer Ansätze	5
1 Grundelemente und bisher durchgeführte Gemeinschaftsmaßnahmen	6
2 Struktur des Waldareals und Besitzverhältnisse	8
3 Holzerzeugung	12
4 Erhaltung der Natur und Schutz der menschlichen Umwelt	16
5 Zugang zu den Wäldern und Erholung	19
6 Hege und Pfege der freilebenden Tiere	21
7 Instrumente der Forstpolitik	22
Entwurf eines Vorschlages für eine Entschließung des Rates betreffend die Ziele und Grundsätze der Forstpolitik in der Europäischen Gemeinschaft	28
Entwurf eines Vorschlages für eine Entscheidung des Rates zur Errichtung eines Forstausschusses	32

Zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes — 14-38070-E-Ag 365/78 — vom 19. Dezember 1978.

Einleitung

Die Notwendigkeit neuer Ansätze

Mit der Vorlage dieses für den Ministerrat bestimmten Berichts über die Forstpolitik in der Europäischen Gemeinschaft entspricht die Kommission einem von mehreren Delegationen auf einer Sitzung des Sonderausschusses für Landwirtschaft im Mai 1976 geäußerten Wunsch.

Auch die Organisationen der Waldbesitzer sowie der Forstindustrien auf Gemeinschaftsebene sind in letzter Zeit an den Rat, die Kommission, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß herangetreten, um auf die Bedeutung der Forstwirtschaft für das Wohlergehen der Bevölkerung in der Gemeinschaft hinzuweisen und darauf zu drängen, daß die forstwirtschaftlichen Belange auf Gemeinschaftsebene genügend Beachtung finden. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat schon einen Bericht über die Forstpolitik ausgearbeitet.

Die Forstpolitik und die Forstwirtschaftspraktiken, die sich in den Mitgliedstaaten über mehrere Generationen hinweg entwickelt und bewährt haben, bedürfen ebenso wie die wenigen von der Gemeinschaft bereits getroffenen Maßnahmen in diesem Bereich neuer Impulse. Es ergibt sich diese Notwendigkeit neuer Ansätze aus verschiedenen Erwägungen:

1. Wachsende und teilweise nicht miteinander zu vereinbarende Ansprüche werden an den Wald gemacht für
   - — die Holzerzeugung,
   - — den Umweltschutz,
   - — die Erstellung von Erholungseinrichtungen,
   - — die Arbeitsbeschaffung und die Besserung der Lebensverhältnisse in armen ländlichen Gegenden.

2. Wegen der mannigfachen Aufgaben der Forstwirtschaft beeinflußt die Forstpolitik die Politik auf anderen Bereichen sowohl auf nationaler wie auf Gemeinschaftsebene und wird umgekehrt auch von diesen beeinflußt. Die Belieferung der Holzindustrie mit Holz ist ein wesentliches Element der Rohstoff- und Industriepolitik. Es bestehen sehr enge Verbindungen mit der Agrar- und Regionalpolitik, da große Waldflächen sowie landwirtschaftliche Grenzertragsflächen, die sich aber für die Forstwirtschaft eignen, in den ärmsten Gebieten der Gemeinschaft liegen, wo die Forstwirtschaft und die von ihr lebenden Industrien Arbeitsplätze schaffen und der Bevölkerung zu einem akzeptablen Lebensstandard verhelfen. Sozialpolitisch besteht die wesentliche Funktion des Waldes darin, daß er der Stadtbevölkerung ein Naturerlebnis vermittelt. Aus der Rolle des Waldes in der Erhaltung von Boden, Wasser, wildlebenden Tieren, Pflanzen und Landschaft ergibt sich eine Verbindung mit Umweltpolitik. Beispiele dieser Verbindungen sind der Vorschlag einer Verordnung des Rates über eine gemeinsame forstwirtschaftliche Maßnahme in bestimmten trockenen Zonen des Mittelmeergebietes der Gemeinschaft *) sowie der Abschnitt über die Forstwirtschaft im Umweltprogramm der Gemeinschaft 1977 bis 1981 **).

3. Die negative Handelsbilanz der Gemeinschaft im Sektor Holz und Holzerzeugnisse wird nur noch von derjenigen des Erdölsektors übertroffen und wird weiterhin über das Ende dieses Jahrhunderts hinaus anwachsen in Abwesenheit von neuen Initiativen. Dazu kommt noch, daß die Lebensfähigkeit der holzbe- und verarbeitenden Industrien in der Gemeinschaft von einer erhöhten Holzerzeugung innerhalb der Gemeinschaft abhängt.

4. Es gibt weit über zwei Millionen kleine Waldbesitzer in der Gemeinschaft, deren Probleme und Interessen Beachtung fordern.

   Eine vernünftige Bewirtschaftung des Waldes ist nicht möglich, wenn seine verschiedenen Funktionen sowie seine Verbindungen mit anderen Bereichen gesondert und nicht in einem koherenten Rahmen behandelt werden. Der Zweck dieses Berichtes ist es deshalb, die Fakten und Probleme der Forstwirtschaft insgesamt zusammenzufassen und Anregungen zu geben, wie einige der Probleme zu behandeln wären. Ein Bericht über die forstliche Situation in jedem Mitgliedstaat wurde von den zuständigen Forstverwaltungen vorbereitet und ist bereits dem Rat als separates Arbeitsdokument vorgelegt worden (SEK [78] 2659).

   Die Lösung einiger aber bei weitem nicht aller Probleme wird eine Intervention durch die Gemeinschaft in irgend einer Form erfordern.

   Auf Grund der oben angeführten Überlegungen ist es die Absicht der Kommission, die Entwicklung einer gemeinsamen Forstpolitik in dem Sinne vorzuschlagen, daß es einige klar definierte Ziele und Prinzipien der nationalen Forstpolitik geben soll, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

   Dem Bericht ist deshalb der Vorschlagsentwurf eines Ratsbeschlusses über diese Ziele und Prinzipien beigelegt. Dieser Entwurf wurde weitgehend erörtert sowohl mit den Forstverwaltungen sowie mit anderen forstlichen Interessen. Ein weiterer notwendiger Schritt ist die Schaffung angemessener Vorkehrungen für Konsultation, damit die Koordination der Forstpolitik der Mitgliedstaaten sich im oben erwähnten Sinne entwickeln möge. Ein Vorschlagsentwurf für einen Ratsentschluß zur Errichtung eines Ständigen Forstausschusses ist deshalb ebenfalls diesem Bericht beigelegt.

   Mit diesem Bericht und der Annahme der obigen beiden Vorschläge wird die Grundlage geschaffen zur Entwicklung und Fortschreibung einer Gemeinschaftsforstpolitik, die klar ist in ihrer Zielsetzung und gleichzeitig praktisch und anpas-

*) ABl. Nr. C 117 vom 20. Mai 1978
**) ABl. Nr. C 139 vom 13. Juni 1977

sungsfähig in ihrer Ausführung. Gemeinsame Maßnahmen werden jedoch nur dann vorgeschlagen, wenn sie zur Erreichung dieser gemeinsamen Ziele oder der Gemeinschaftspolitik in einem breiteren Bereich notwendig sind.

1 Grundelemente und bisher durchgeführte Gemeinschaftsmaßnahmen

1.1
Der Wald produziert Holz, einen der wenigen sich erneuernden Rohstoffe. Er verschmutzt nicht die Umwelt. Im Gegenteil, er ist für die Umwelt notwendig. Außerdem gibt der Wald der Bevölkerung die Möglichkeit, die Natur zu genießen, sich zu erholen und zu entspannen.

1.2
Normalerweise lassen sich bei der Nutzung und Bewirtschaftung des Waldes dessen produktive Funktion sowie sein Umweltschutz- und Erholungswert miteinander vereinbaren, aber jeder dieser Funktionen muß entsprechen den örtlichen Gegebenheiten ein besonderes Gewicht beigemessen werden. Im größten Teil des Waldareals der Gemeinschaft ist die Holzerzeugung als wesentliche wirtschaftliche Grundlage der Forstwirtschaft der wichtigste Faktor, und das sollte auch in Zukunft so bleiben. In einigen Gegenden der Gemeinschaft, vor allem im Gebirge und im Mittelmeerraum, hat der Wald jedoch in erster Linie eine Schutzfunktion gegen Erosion durch Wasser und Wind, Austrocknung und Überschwemmung.

Gelegentlich muß der Wald auch in erster Linie als Lebensraum für vom Aussterben bedrohte Tier- und Pflanzenarten angesehen werden. In der Nähe größerer Städte dürfte der Erholungswert an erster Stelle stehen.

1.3
Waldbäume haben eine Wachstumszeit von 20 bis 200 Jahren. Diese langen Zeiträume erfordern eine sorgfältige Planung und eine möglichst kontinuierliche Forstpolitik ohne abrupte Änderungen. Die Forstpolitik sollte die verschiedenen Merkmale und die sich gegenseitig ergänzenden Funktionen von staatlichem, öffentlichem und privatem Waldbesitz berücksichtigen. In allen drei Kategorien wird jedoch der Erfolg der Forstpolitik weitgehend davon abhängen, ob es gelingt, eine gute Bewirtschaftung mit den Kriterien wirtschaftlicher Lebensfähigkeit zu vereinbaren.

1.4
Mehr als die Hälfte des Bedarfs der Gemeinschaft an Holz und Holzerzeugnissen muß eingeführt werden. Alle Mitgliedstaaten sind ausgesprochene Holzeinfuhrländer. Die negative Handelsbilanz dieses Sektors, die sich mittlerweile auf insgesamt 8 000 Millionen Rechnungseinheiten im Jahr beläuft, wird nur noch von der des Erdölsektors übertroffen. Die in den letzten 25 Jahren bereits auf das Doppelte angestiegene Nachfrage wird bei gleichbleibender Entwicklung bis zum Ende dieses Jahrhunderts weiterhin jährlich um gut 2 v. H. zunehmen.

1.5
Die Jahresproduktion liegt bei rd. 80 Millionen Kubikmetern in der Gemeinschaft und wird sich aufgrund der derzeitigen Forstpolitik der einzelnen Länder etwa um 1 v. H. im Jahr erhöhen, d. h. nur halb so schnell wie die Nachfrage. Der Einfuhrbedarf wird also immer größer. Zusätzlich zu der Tatsache, daß bereits jetzt mehr als ein Drittel des gesamten Welthandels mit Holz und Holzerzeugnissen auf die Europäische Gemeinschaft entfällt, sind folgende Punkte zu beachten:

— Zusätzliche Lieferungen aus Skandinavien sind kaum oder gar nicht zu erwarten, da die Ausfuhr von einheimischem Holz aus diesen Ländern im bisherigen Maße bereits jetzt Schwierigkeiten macht. In Nordamerika, in der UdSSR und in den Tropen sind zwar noch zusätzliche natürliche Waldreserven vorhanden, aber das Holz muß auch dort aus immer weniger zugänglichen Gebieten als bisher herangeschafft werden. Das bedeutet, daß sich die Nutzungs und Transportkosten erhöhen.

— Mit größeren Lieferungen aus tropischen Ländern, wo schnell wachsende Arten angepflanzt wurden, ist zwar zu rechnen, aber vorläufig ist immer noch ungewiß, welche Mengen wirklich von dort zu erwarten sind.

— Bei der Deckung ihres zusätzlichen Bedarfs wird die Gemeinschaft mit anderen Verbrauchern konkurrieren müssen, unter anderem auch mit einigen Entwicklungsländern, deren Verbrauch heute noch gering ist, aber schnell steigen wird, wenn ihre Entwicklung im gewünschten Maße fortschreitet.

— Die Einfuhrkosten werden vermutlich noch schneller als das Einfuhrvolumen anwachsen, da die ausführenden Länder aus verständlichen Gründen in zunehmendem Maße an der Ausfuhr von Holzprodukten anstelle von Holz interessiert sein werden.

1.6
Aus diesen Erwägungen heraus erscheint eine Erhöhung der Holzerzeugug wünschenswert. Würden sich die Kosten lohnen? Gemessen an dem Kapital, das der Wald darstellt, erbringt die Forstwirtschaft in der Regel nur einen geringen Ertrag. Ein Realertrag von mehr als 3 v. H. im Jahr ist schon eine Ausnahme. Andererseits spielen aber auch andere Faktoren als die Geldeinnahmen eine Rolle, nämlich der zunehmende Bedarf der auf die Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit bedachten Holzindustrie, sowie die etwaigen Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz, auf die Beschäftigungslage auf dem Lande, auf die Regionalentwicklung, auf den Fremdenverkehr und auf die Umweltbedingungen.

1.7
Wie schon in der Einleitung erwähnt, hat die Forstwirtschaft viele Verbindungen mit der Politik in anderen Bereichen der Gemeinschaft, aber Ereignisse außerhalb der Gemeinschaft beeinflussen deren Forstwirtschaft und werden von ihr beeinflußt. Zunächst einmal hängt der Preis für Holz innerhalb der Gemeinschaft weitgehend vom Weltmarktpreis

ab. Dieser Preis ist niedrig im Verhältnis zu den Kosten der Holzerzeugung in der Gemeinschaft, und daran wird sich vermutlich nichts ändern, solange es sich einige exportierende Länder leisten können, ihre Wälder als „Bodenschätze" zu behandeln, anstatt sie wie ein erneuerbares Kapital zu verwalten. Eine Anhebung des gemeinschafts-internen Preises über das Weltmarktniveau wäre keine Lösung. Die holzverarbeitende Industrie in der Gemeinschaft würde dadurch entweder wettbewerbsunfähig oder müßte auf eine Weise, die der Handelspolitik und den Interessen der Gemeinschaft widerspräche, gegen Importe abgeschirmt werden.

Auch anderweitig bestehen Verbindungen zwischen der Forstwirtschaft in der Gemeinschaft und in anderen Ländern. So konnte z. B. und kann auch weiterhin das Produktionspotential unserer Wälder durch die Einführung von schnellwachsenden Baumarten aus anderen Teilen der Welt erhöht werden. Andererseits spielten und spielen auch jetzt noch Förster aus den Mitgliedstaaten eine führende Rolle bei der Entwicklung der Forstwirtschaft in vielen Ländern auf allen Kontinenten.

In diesem Zusammenhang ist auch die fruchtbare Zusammenarbeit im Bereich der Forstwirtschaft zwischen den Dienststellen der Kommission und internationalen Organisationen, namentlich FAO, OECD, UN und IUFRO zu erwähnen. Eine Intensivierung dieser Zusammenarbeit wäre für beide Seiten von Vorteil und würde verhindern, daß doppelte Arbeit geleistet wird. Die individuelle Mitarbeit der einzelnen Mitgliedstaaten in diesen Organisationen würde dadurch in keiner Weise beeinträchtigt.

1.8

Wie bereits eingangs erwähnt, hat es bisher noch keine gemeinschaftliche Forstpolitik im eigentlichen Sinne gegeben, aber im Rahmen der Gemeinschaftspolitik auf anderen Gebieten wurden bereits einige forstpolitische Maßnahmen getroffen bzw. in Erwägung gezogen. Diese Maßnahmen sind bescheidene, aber brauchbare Elemente einer umfassenden Forstpolitik. Gemäß Verordnung 17/64/EWG vom 5. Februar 1964 hat der Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren hinweg eine Summe für die Finanzierung bestimmter Forstprojekte bereitgestellt. In den drei Jahren von 1974 bis 1976 kam der EAGFL für Kosten in Höhe von 30 Millionen Rechnungseinheiten auf.

1.9

Diese Methode der Finanzierung soll durch eine Richtlinie über forstwirtschaftliche Maßnahmen, für die dem Ministerrat im Jahr 1974 ein Vorschlag unterbreitet wurde *), geändert werden. Die Zustimmung des Rates steht noch aus. Die Richtlinie soll in erster Linie zur Verbesserung der Agrarstrukturen beitragen und die anderen zu diesem Zweck bereits erlassenen Richtlinien ergänzen. Sie soll die Aufforstung von Flächen mit minimalem landwirtschaftlichem Ertrag fördern, wenn sich diese Flächen eher für die Forstwirtschaft eignen, aber nur wenn die Aufforstung zur Verbesserung der Agrarstrukturen beiträgt. Vom forstwirtschaftlichen Standpunkt aus wird diese Maßnahme nur geringe, aber innerhalb ihrer Grenzen positive Auswirkungen haben.

1.10

Ein Vorschlag einer Verordnung des Rates über eine gemeinsame forstwirtschaftliche Maßnahme in bestimmten trockenen Zonen des Mittelmeergebietes der Gemeinschaft wurde dem Rat von der Kommission im April 1978 **) unterbreitet.

Das Ziel ist die für die Landwirtschaft ungünstigen geophysikalischen und landeskulturellen Gegebenheiten einschließlich des Bodens zu verbessern. Die Maßnahme umfaßt Aufforstung, Verbesserung abgewirtschafteter Waldbestände sowie notwendige ergänzende Maßnahmen wie die Anlage von Waldwegen, Terrassenbildung, Brandschutzmaßnahmen und notwendige vorbereitende Untersuchungen. Die voraussichtlichen Gesamtkosten für die gemeinsame Maßnahme zu Lasten des EAGFL betragen 230 Millionen R. E. für eine Laufzeit von fünf Jahren.

1.11

Unter gewissen Voraussetzungen können für die Durchführung von Projekten mit begrenzten forstwirtschaftlichen Aspekten auch Zuschüsse aus dem Regionalfonds und aus dem Sozialfonds gewährt werden. In der Praxis sind nur ganz wenige forstwirtschaftliche Projekte in den Genuß dieser Regelungen gekommen. Die Europäische Investitionsbank gewährt Darlehen für forstwirtschaftliche und industrielle Projekte in diesem Bereich, aber diese Möglichkeit wurde bis jetzt kaum in Anspruch genommen.

1.12

Im Rahmen der Artikel 43 und 100 des Vertrags von Rom wurden auf Gemeinschaftsebene einige forstwirtschaftliche Maßnahmen getroffen, die in erster Linie eine Erleichterung des innergemeinschaftlichen Handels bezweckten.

1. Die folgenden drei Richtlinien befaßten sich mit der genetischen Qualität des forstlichen Vermehrungsgutes (Saatgut und Jungpflanzen für die Aufforstung):
   - — Richtlinie des Rates Nr. 66/404/EWG vom 14. Juni 1966 über den Verkehr von forstlichem Vermehrungsgut,
   - — geändert durch die Richtlinie des Rates Nr. 69/64/EWG vom 18. Februar 1969,
   - — erneut geändert durch die Richtlinie des Rates Nr. 75/445/EWG vom 26. Juni 1975.
2. Richtlinie des Rates Nr. 71/161/EWG vom 30. März 1971 über Normen für die äußere Beschaffenheit von forstlichem Vermehrungsgut.
3. Richtlinie des Rates Nr. 68/89/EWG vom 23. Januar 1968 über die Sortierung von Rohholz.

Bemerkung:
IUFRO = International Union of Forest Research Organizations

*) Abl. Nr. C 44 vom 19. April 1974

**) Abl. Nr. C 117 vom 20. Mai 1978

1.13

Drei weitere Maßnahmen mit forstpolitischen Auswirkungen sind in diesem Zusammenhang zu nennen:

— Richtlinie 67/654/EWG vom 24. Oktober 1967 über die Freizügigkeit und die Erbringung von Dienstleistungen durch selbständige forstwirtschaftliche Arbeitnehmer und Holzfäller.

— Richtlinie 77/94/EWG über Pflanzenschutzmaßnahmen. Diese Richtlinie soll bei minimaler Beeinträchtigung des Handels das Risiko verringern, daß landwirtschaftlich und forstwirtschaftlich bedenkliche Pflanzenkrankheiten in die Gemeinschaft eingeführt und innerhalb derselben von einem Land zum anderen übertragen werden.

— Entscheidung des Rates vom 16./17. Mai 1977 zur Genehmigung des Umweltprogramms 1977/81. Dort heißt es in einem kurzen Abschnitt über die Forstwirtschaft, daß „die Hauptfunktionen des Waldes in den verschiedenartigen Regionen zusammen mit den besten Möglichkeiten, sie miteinander in Einklang zu bringen, untersucht werden sollten".

1.14

Über forstwirtschaftliche Themen wurden einige Untersuchungen durch geführt, z. B. über

— den Zugang der Öffentlichkeit zu den Wäldern und deren Nutzung zu Erholungszwecken [1])

— die Mechanisierung der Forstwirtschaft [2])

— die staatliche Unterstützung für die Forstwirtschaft [3])

— die Besteuerung der Forstwirtschaft [4]).

Darüber hinaus wird statistisches Datenmaterial über die Forstwirtschaft auf Gemeinschaftsebene zusammengetragen (Statistisches Amt der Kommission, Agrarstatistik).

1.15

Die Dienststellen der Kommission haben informellen Kontakt aufgenommen mit den Forstverwaltungen von Griechenland, Portugal und Spanien, um die möglichen forstlichen Auswirkungen eines eventuellen Beitrittes dieser Staaten in die Gemeinschaft zu studieren. Die Aufnahme dieser drei Staaten in die Gemeinschaft würde die Waldfläche der Gemeinschaft um etwa $^2/_3$ und ihre Holzerzeugung um etwas weniger als um $^1/_3$ erhöhen. Von der zur Zeit zur Verfügung stehenden Information scheint es, daß die forstlichen Auswirkungen nicht sehr bedeutend sein werden. Das einzige wesentliche neue Element ist die Tatsache, daß Portugal weitaus der größte Erzeuger von Kork ist in der Welt, das im Anhang II von Artikel 38 des Vertrages als Landwirtschaftsprodukt aufgeführt ist. Die Hälfte der 3 Millionen ha Waldfläche in Portugal ist der Korkeiche gewidmet. Außerdem weist allein Portugal, im Gegensatz zu allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, eine positive Import-Export Bilanz in Höhe von 100 bis 200 Mio. ERE auf. Griechenland und Spanien hingegen sind auf diesem Gebiet beträchtlich defizitär. Insgesamt würde deshalb die in Aussicht gestellte Erweiterung der Gemeinschaft auf dem Holzsektor mit Ausnahme der Korkerzeugung eine Steigerung der Nettoeinfuhren mitsichbringen. Während die Mehrzahl der Wälder Portugals die Vorteile des atlantischen Klimas genießen, sind die für Griechenland und für Teile Spaniens geltenden Bedingungen vergleichbar mit denen der Mittelmeerzone der Gemeinschaft. Die bewaldeten Flächen der drei Beitrittsländer sind jedoch prozentual höher. Die zur Verfügung stehenden statistischen Informationen gestatten jedoch noch keinen Vergleich.

1.16

Die folgenden Kapitel enthalten für die Gemeinschaft eine Zusammenfassung der Situation, der bestehenden Fragen sowie der Maßnahmen auf dem Gebiet der Struktur des Waldes (Kapitel 2), der Hauptfunktionen des Waldes (Kapitel 3 bis 6) und der in den Mitgliedstaaten benutzten Instrumente der Forstpolitik (Kapitel 7).

Die am 5. Juli 1978 dem Rat vorgelegten Berichte der Forstverwaltungen der Mitgliedstaaten (SEK [78] 2659) und die auf Gemeinschaftsebene erarbeiteten Statistiken und Studien liegen diesem Bericht zugrunde.

In dem Bericht werden ebenfalls diejenigen Aspekte der Forstpolitik hervorgehoben, die eine engere Koordinierung in der Gemeinschaft oder neue Initiativen auf nationaler oder auf Gemeinschaftsebene erfordern.

Die Vielfältigkeit der klimatologischen, topographischen, pedologischen sowie der historischen Gegebenheiten der Wälder der Europäischen Gemeinschaft haben zur Folge, daß innerhalb des Rahmens der Koordinierung unterschiedliche Konzeptionen und Maßnahmen, die den Merkmalen jeder forstlichen Region angepaßt sind, erhalten bleiben müssen.

2 Struktur des Waldareals und Besitzverhältnisse

2.1

Weniger als 1 v. H. der Waldfläche der Welt liegen in der Europäischen Gemeinschaft, wo 31 Millionen Hektar Wald 21 v. H. der gesamten Landfläche bedecken. Etwa ebenso groß ist die Getreideanbaufläche und dreimal so groß die gesamte landwirtschaftliche Fläche.

Trotz zahlreicher Parallelen mit der Landwirtschaft unterscheidet sich die Forstwirtschaft von dieser nicht nur durch den langen Produktionszyklus von bis zu 200 Jahren. In gewisser Weise entspricht die Situation des Försters derjenigen des Bauern in der Steinzeit, denn er bewirtschaftet, was die Natur ihm gegeben hat. Die Einführung von nicht heimischen Holzarten und die Anwendung der mo-

[1]) Kommission: Mitteilungen über Landwirtschaft, Nr. 31, Mai 1977

[2]) Kommission: Mitteilungen über Landwirtschaft, Nr. 32, Mai 1977

[3]) Kommission: Mitteilungen über Landwirtschaft, Nr. 33, Mai 1977

[4]) Kommission: Mitteilungen über Landwirtschaft, Nr. 34, Mai 1977

dernen Genetik für die Erzeugung eines besseren Saatgutes stecken noch in den Kinderschuhen. Diese Situation beinhaltet eine große Herausforderung. Der Förster hat viel Spielraum für die Verbesserung des Produktionspotentials der Wälder in der Gemeinschaft. Andererseits ist er aber auch der Wächter eines hochentwickelten halbnatürlichen Ökosystems und eines einzigartigen Schatzes an Erbgut, über das wir noch sehr wenig wissen. Wir schulden der Nachwelt die Erhaltung dieses Erbes.

Wie Tabelle 2.1 zeigt, sind die Wälder sehr ungleich unter den Mitgliedstaaten verteilt.

Tabelle 2.1

Verteilung der Wälder in der Europäischen Gemeinschaft

Land	Waldfläche		
	insgesamt 1 000 ha	in v. H. d. Gesamtfläche	ha pro Kopf
Belgien	615	*20*	0,06
Dänemark	470	*11*	0,09
Deutschland	7 200	*29*	0,12
Frankreich	13 950	*25*	0,28
Irland	330	*4*	0,09
Italien	6 300	*21*	0,12
Luxemburg	85	*32*	0,24
Niederlande	310	*8*	0,02
Vereinigtes Königreich	2 020	*8*	0,04
EWG	31 280	*21*	0,12

Auf Frankreich alleine entfallen rund 45 v. H. der gesamten Waldfläche, und auf Frankreich, Deutschland und Italien zusammen nahezu 90 v. H. Diese Länder sind nicht nur die größten, sondern — abgesehen von Luxemburg — auch die am stärksten bewaldeten Länder der Europäischen Gemeinschaft. Betrachtet man die Waldfläche pro Kopf der Bevölkerung, so sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sogar noch größer. In Frankreich und Luxemburg ist diese Fläche zweimal so groß wie in jedem anderen Mitgliedstaat, und mehr als 10mal so groß wie in den Niederlanden. Vergleiche mit anderen Ländern außerhalb der Gemeinschaft zeigen jedoch, wie waldarm die Gemeinschaft im Grunde genommen ist. In Schweden liegt z. B. die Waldfläche pro Kopf bei rd. 2,4 ha. Sie ist damit fast 10mal so groß wie in Frankreich, 20mal so groß wie im Gemeinschaftsdurchschnitt und 100mal so groß wie in den Niederlanden. Diese Unterschiede wirken sich spürbar auf Forstpolitik und -verwaltung aus. Je größer die Bevölkerung im Verhältnis zur Waldfläche ist, um so notwendiger sind politische Maßnahmen, wie etwa die Einteilung in Zonen mit verschiedenen Primärfunktionen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Holzerzeugung, Umweltschutz und Erholungswert des Waldes zu gewährleisten.

2.2

Die Wälder gehören teils dem Staat, teils anderen öffentlichen Körperschaften, z. B. Gemeinden, teils Privatpersonen. Tabelle 2.2 zeigt die Verteilung der Waldfläche auf diese Eigentumskategorien.

Tabelle 2.2

Waldbesitz

Land	Fläche in 1 000 ha			
	Staat	and. öffentl. Körperschaften	privat	insgesamt
Belgien	75	220	320	615
Dänemark	135	50	285	470
Deutschland	2 250	1 800	3 150	7 200
Frankreich	1 720	2 480	9 750	14 400
Irland	250	—	80	330
Italien	350	2 150	3 800	6 300
Luxemburg	5	30	50	85
Niederlande	85	50	175	310
Vereinigtes Königreich	880	—	1 140	2 020
EWG	5 750	6 780	18 750	31 280

Diese Tabelle gibt Anlaß zu folgenden Feststellungen:

— 60 v. H. des Waldes sind in Privatbesitz, die übrigen 40 v. H. sind mehr oder weniger gleichmäßig auf den Staat und die anderen öffentlichen Körperschaften verteilt.

— In bezug auf das Verhältnis der verschiedenen Eigentumskategorien zueinander bestehen zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede.

— In Deutschland, im Vereinigten Königreich und in Irland ist der Anteil der Staatsforsten verhältnismäßig hoch. In Frankreich besitzt der Staat ebenfalls eine beachtliche Waldfläche, die sich jedoch im Verhältnis zur gesamten Waldfläche bescheiden ausnimmt.

2.3

Die Eigentumsstruktur beeinflußt die Forstpolitik in mehrfacher Hinsicht.

Die staatlichen Forstbetriebe sind im allgemeinen ziemlich groß und werden von einem ganzen Apparat von qualifizierten Forstbeamten und Förstern optimal verwaltet. Die Einführung neuer Strategien und technischer Neuerungen wird durch geeignete Verwaltungsmaßnahmen erleichtert.

Der private Forstbesitz besteht dagegen aus vielen kleinen Flächen. Von den 3 Millionen privaten Waldbesitzern haben bis auf rd. 50 000 alle weniger als 50 ha. Nur ganz wenige von ihnen sind auf ihren Waldbesitz, gleich welcher Größe, als einzigen Lebensunterhalt angewiesen. Die meisten sind Bauern oder sonstige Landbewohner, aber es gibt auch Stadtbewohner, die sich ein Stück Wald als sichere Kapitalanlage oder für ihre Freizeitbeschäf-

tigung halten. Die privaten Forstbetriebe werden sehr unterschiedlich bewirtschaftet. Einige zählen zu den am besten bewirtschafteten Forstbetrieben der Welt, aber im Durchschnitt schneiden sie in dieser Beziehung schlechter als die staatlichen Forstbetriebe ab. Die Gründe sind nicht schwer zu finden: fehlende Motivation für zusätzliche Leistungen wegen des geringen Ertrags, Schwierigkeiten der Bewirtschaftung sehr kleiner Betriebe und manchmal auch unzureichende forstwirtschaftliche Kenntnisse.

In Betrieben mit gemischter Forst- und Landwirtschaft ergänzen sich beide Bewirtschaftungsarten so vorteilhaft, wie es auf andere Weise gar nicht möglich wäre.

Die übrigen Forstbetriebe der öffentlichen Hand sind zwischen den beiden oben genannten Kategorien einzuordnen. Sie sind nicht so zerstückelt wie der private Forstbesitz und mehr mit dem Leben der lokalen Bevölkerung verbunden, als der staatliche Forstbesitz. Das gilt selbst dort, wo diese Wälder vom Staat bewirtschaftet werden, wie es in einigen Mitgliedstaaten üblich ist.

2.4

Alle drei Kategorien — staatlicher, sonstiger öffentlicher und privater Forstbesitz — leisten einen eigenen, positiven Beitrag zur Forstwirtschaft. Mitgliedstaaten, in denen eine dieser Kategorien fehlt oder kaum vertreten ist, sollten die Zweckmäßigkeit einer etwaigen Umstrukturierung erwägen.

Besonders wichtig für die staatlichen Forstbetriebe ist die Aufrechterhaltung und notfalls Verbesserung der Verbindungen zur ortsansässigen Bevölkerung, speziell zu den benachbarten Grundbesitzern.

Für den privaten Waldbesitz stehen zwei Arten von Maßnahmen im Vordergrund. Erstens müßten die Eigentümer besser informiert werden, und zwar auf eine Art und Weise, die sie akzeptieren und verstehen. Sie sollten Informationen über technische Fragen, Preise und Marktentwicklung sowie über alle verfügbaren Beihilfen erhalten. An zweiter Stelle sollte eine Intensivierung der Bemühungen zur Überwindung der mit der Zerstückelung verbundenen Nachteile stehen.

Eine drastische Senkung der Zahl der privaten Waldbesitzer wäre weder durchführbar noch wünschenswert. Viele Waldbesitzer beziehen ihren eigentlichen Lebensunterhalt aus einer anderen Tätigkeit. Die wenigsten hätten das Geld und auch die Bereitschaft, sich ganz auf die Forstwirtschaft zu konzentrieren. Um die Bewirtschaftung kleiner Forstbetriebe zu rationalisieren, wurden bereits zwei Methoden erprobt:

— Zusammenschlüsse von Waldbesitzern;

— vertragliche Vereinbarungen mit Unternehmen, die das Holzfällen und den Verkauf oder die gesamte Bewirtschaftung übernehmen. Dabei handelt es sich z. T. um mehr oder weniger unabhängige Unternehmen, z. T. um Tochterunternehmen von Firmen der holzverarbeitenden Industrie, denen es in erster Linie auf die Sicherung der Holzlieferungen ankommt.

Beide Methoden haben sowohl zu guten wie auch zu schlechten Ergebnissen geführt. Es wäre gut, wenn die Mitgliedstaaten ihre Erfahrungen vergleichen und sich ernsthafter als bisher bemühen würden, von anderen zu lernen.

Gleich, mit welcher Methode die Auswirkungen der ungünstigen Besitzstruktur bekämpft werden — der Erfolg hängt weitgehend von der Bereitschaft der Besitzer zu eigenen Initiativen ab.

Eine Kategorie von Waldbesitzern, die in anderen Teilen der Welt mitunter eine wichtige Rolle spielt, ist in den Mitgliedstaaten fast gar nicht vertreten. Gemeint ist die holzverarbeitende Industrie. Die Gründe sind hauptsächlich historischer und fiskalischer Natur.

Immerhin fördern einige Unternehmen dieser Industrie die Holzerzeugung auf verschiedene Weise, indem sie z. B. Forschung über Pappeln und andere schnell wachsende Baumarten betreiben und den privaten Waldbesitzern Pflanzen dieser Arten zukommen lassen. Das ist bereits ein positiver Ansatz.

2.5

Nahezu alles Holz, das in der Gemeinschaft erzeugt wird und in den Handel gelangt, kommt aus sog. Hochwald, der rd. 19 Millionen ha bzw. zwei Drittel der Gesamtwaldfläche einnimmt. Von den verbleibenden 12 Millionen ha bieten sich mindestens 4 Millionen für eine im übrigen durchaus empfehlenswerte Umwandlung in produktiven Hochwald an. Die restlichen 7 Millionen ha sind für die Holzerzeugung weniger geeignet, haben aber eine für die Umwelt lebenswichtige Funktion, indem sie der Erosion vorbeugen, den Wasserhaushalt regulieren und der Tierwelt einen Lebensraum bieten. Dazu gehören einige alpine Wälder nahe der oberen Baumgrenze, Niederwald und Gestrüpp auf armen Böden, spezifische Vegetationsformen wie die „macchia" im Mittelmeergebiet, sowie potentiel produktive Wälder in Naturschutzgebieten.

Abgesehen von Deutschland und Italien gibt es zwischen den Mitgliedstaaten keine wesentlichen Unterschiede in bezug auf das Verhältnis zwischen Hochwald und anderen Waldflächen, über das Tabelle 2.5 Auskunft gibt. In Deutschland besteht die gesamte Waldfläche zu 85 v. H. aus produktivem Hochwald, weil es in diesem Land gelungen ist, nahezu alle entsprechend geeigneten Niederwaldflächen in Hochwald zu verwandeln. Im Gegensatz dazu macht in Italien der Hochwald nur etwas mehr als ein Drittel der gesamten Waldfläche aus.

Frankreich und Italien besitzen allein 10 Millionen der insgesamt 12 Millionen ha großen sogenannten „anderen" Waldfläche, wenn man die für die Umwandlung in Hochwald geeigneten Niedrigwälder mitrechnet, deren Fläche in Frankreich auf 2 bis 3 Millionen ha und in Italien auf 1 bis 2 Millionen ha geschätzt wird. In Ländern, die im Verhältnis zu ihrer Gesamtfläche nur wenig Wald haben, sind die Möglichkeiten der Umwandlung von „anderen" Flächen in Hochwald sehr gering, da diese wenigen „anderen" Flächen meistens aus Gründen des Umweltschutzes als solche belassen werden müssen.

Tabelle 2.5

Aufteilung der Waldfläche nach Bewirtschaftungsarten
— 1 000 ha —

Land	Produktiver Hochwald				
	Nadelhölzer	Laubhölzer	insgesamt	andere	insgesamt
Belgien	280	260	540	75	615
Dänemark	260	140	400	70	470
Deutschland	4 400	2 000	6 400	800	7 200
Frankreich	4 400	2 750	7 150	6 800	13 950
Irland	240	50	290	40	330
Italien	1 100	1 600	2 700	3 600	6 300
Luxemburg	25	40	65	20	85
Niederlande	155	50	205	105	310
Vereinigtes Königreich	1 200	300	1 500	520	2 020
EWG	12 060	7 190	19 250	12 030	31 280

2.6
Tabelle 2.5 zeigt auch die Aufteilung der produktiven Hochwaldfläche in Flächen mit vorwiegendem Laubbaumbestand, und Flächen mit vorwiegendem Nadelholzbestand.

Die Unterscheidung ist insofern von Bedeutung, als Nadelhölzer für die Holzerzeugung besser sind (von Ausnahmefällen wie der Pappel abgesehen), während aus der Perspektive der Bodenerhaltung unter gewissen Voraussetzungen Laubwälder vorzuziehen sind, obwohl deren diesbezügliche Eigenschaften oft überbewertet werden. Auch vom Standpunkt des Umweltschutzes, haben sowohl Nadelhölzer als auch Laubhölzer ihren Platz. Obwohl in Frankreich und Italien der Anteil der Laubhölzer am produktiven Hochwald etwas größer ist als derjenige der Nadelhölzer, ist das Verhältnis insgesamt umgekehrt. Rechnet man die „anderen" Waldflächen mit dazu, so überwiegt insgesamt der auf diesen Flächen vorherrschende Laubwald.

2.7
Die Größe der Waldfläche in der Europäischen Gemeinschaft ändert sich, aber nur langsam. Jahrhundertelang wurde sie immer kleiner, je mehr Land für die Landwirtschaft gerodet wurde. In jüngerer Zeit kam diese Entwicklung zum Stehen, und in manchen Mitgliedstaaten begann sogar eine gegenläufige Entwicklung. Statistisch ist dieser Trend bisher noch nicht vollständig erfaßt, aber die vorliegenden Daten lassen erkennen, was vorgeht. In Deutschland ist die gesamte Waldfläche in den letzten 15 Jahren sozusagen gleich groß geblieben, obwohl jedes Jahr rd. 10 000 ha Wald vorwiegend der Urbanisierung zum Opfer fielen, für die aber jeweils ebenso viel minderwertiges Agrarland aufgeforstet wurde. Die Gesamtlage hat sich insofern verschlechtert, als der Wald gerade in der Nähe der Städte im Rückzug ist, d. h. dort, wo es ohnehin verhältnismäßig wenig Wald gibt, und wo die Erhaltung der noch vorhandenen Wälder aus Gründen des Umweltschutzes von großer Bedeutung ist. Auch in Belgien hat sich die Waldfläche in den letzten zwei Jahrzehnten nicht geändert. Dagegen ist die Waldfläche im Vereinigten Königreich während dieses Zeitraums im Durchschnitt um 30 000 bis 40 000 ha pro Jahr angewachsen, wobei der Staat und die privaten Waldbesitzer mehr oder weniger zu gleichen Teilen an der Aufforstung beteiligt sind. In Irland, dessen Waldfläche sehr klein ist, wurden jährlich etwa 10 000 ha fast ausschließlich vom Staat aufgeforstet, und es wurde kaum abgeholzt.

2.8
Ein Wechsel von landwirtschaftlicher zu forstwirtschaftlicher Nutzung läßt sich rückgängig machen und beeinträchtigt nicht unbedingt das langfristige biologische Produktionspotential der betreffenden Fläche. Anders ist es bei der Umwandlung von Waldflächen in städtisches Siedlungsgebiet. Hier hört der Boden endgültig auf, produktiv zu sein. Das hat sehr viel ernstere Konsequenzen.

In der Gemeinschaft gibt es schätzungsweise fünf Millionen ha Brachland, das keinen landwirtschaftlichen Ertrag erbringt sich aber für die Forstwirtschaft eignet und nicht anderweitig benötigt wird. Eine genauere Schätzung wäre nur im Rahmen einer generellen Klassifizierung von Grund und Boden bzw. der Ausarbeitung einer allgemeinen Bodennutzungspolitik möglich. Unabhängig von der Frage, wem diese Flächen gehören, wäre ihre Aufforstung von Vorteil für die Allgemeinheit, wenn dabei gewisse umweltbedingte Faktoren berücksichtigt würden, wie z. B. die Notwendigkeit, eine bestimmte Landschaft oder ein bestimmtes Ökosystem zu erhalten. Die unerwünschte Aufforstung von gutem Agrarland ist kaum zu befürchten. In den meisten Fällen bringt die landwirtschaftliche Nutzung solcher Böden einen größeren Ertrag als die Forstwirtschaft, und wo dies nicht der Fall ist, besteht ebenfalls

kaum die Gefahr eines Konflikts zwischen Aufforstung und Landwirtschaft oder anderen Arten der Bodennutzung.

Die Notwendigkeit, größere Flächen von Wald für landwirtschaftliche Zwecke zu roden, dürfte auch weiterhin gering bleiben. Wie in den vergangenen Jahren werden auch in Zukunft voraussichtlich nur Hecken und kleine Waldstreifen gerodet werden, um landwirtschaftliche Anbauflächen zu vergrößern oder abzurunden. Das wird sich auf die künftige Holzerzeugung kaum auswirken, könnte aber der Bodenerosion durch Wind Vorschub leisten und zum Verlust von Lebensräumen führen, die für die Erhaltung bestimmter Tiere und Pflanzen ausschlaggebend sind.

Der Drang, Waldflächen für den Städtebau zu opfern wird trotz des Geburtenrückgangs in letzter Zeit allem Anschein nach auch in absehbarer Zukunft noch anhalten. Zu dieser Entwicklung trägt die Tatsache bei, daß Bauland wesentlich mehr wert ist als forstwirtschaftlich genutzter Boden.

Obwohl die Flächen, um die es hier geht, wesentlich kleiner sind, als diejenigen, die jeweils durch Aufforstung hinzugewonnen werden, ist ihr Verlust aus den bereits genannten Gründen besorgniserregend, aber dieses Problem läßt sich nur im Rahmen einer allgemeinen Bodennutzungspolitik, und nicht allein im Rahmen der Forstpolitik erschöpfend behandeln.

3 Holzerzeugung

3.1

Die Holzerzeugung zu wirtschaftlichen Zwecken ist in den meisten dafür geeigneten Wäldern der Hauptzweck der Forstpolitik und der Erlös aus der Holzerzeugung war und wird voraussichtlich auch weiterhin die Haupteinnahmequelle bleiben für die Finanzierung der mit der Waldbewirtschaftung in allen ihren Aspekten verbundenen Kosten, einschließlich derjenigen, die mit der Umweltschutz- und Erholungsfunktion des Waldes verbunden sind.

3.2

Die Holzerzeugung in der Gemeinschaft liegt seit 20 Jahren bei rd. 80 Milionen m³ im Jahr. Wie bereits erwähnt, kommt das Holz zum größten Teil von den 21 Millionen ha produktiver Hochwald, zum Teil aber auch von den übrigen 11 Millionen ha Waldland sowie von Bäumen außerhalb der Wälder. Aus Niederwäldern wird vor allem in Frankreich Holz gewonnen.

In einigen Ländern liefern einzelstehende Bäume außerhalb des Waldes einen beachtlichen Anteil der Gesamtproduktion. In Holland werden zwischen den Feldern und entlang der Straßen Zeilen von schnellwachsenden Pappeln angepflanzt, desgleichen in einigen Gegenden von Italien und Frankreich, wo ebenfalls Pappeln in größerem Maßstab angepflanzt werden. In England kommt viel Eichenholz von den für die Landschaft immer noch so typischen Baumhecken und kleinen Baumgruppen.

Im Hochwald erbringt das Fällen von ausgewachsenen Bäumen etwa die Hälfte bis zwei Drittel des Holzertrags, aber einen wesentlich höheren Anteil am Erlös. Der Rest kommt von jüngeren Baumbeständen.

3.3

Tabelle 3.3 zeigt den Anteil der einzelnen Länder an der Gesamtproduktion und die durchschnittliche Produktion je Hektar Waldfläche.

Tabelle 3.3

Die Holzerzeugung der einzelnen Länder im Jahr 1974

Land	insgesamt in Mio m³			m³/ha
	Nadelhölzer	Laubhölzer	insgesamt	
Belgien	1,5	1,1	2,6	4
Dänemark	0,9	0,8	1,7	3,6
Deutschland	23,5	8,4	32,0	4,4
Frankreich	14,1	16,2	30,3	2,1
Irland	0,2		0,2	0,7
Italien	1,2	5,6	6,8	1,1
Luxemburg	0,1	0,1	0,2	2,4
Niederlande	0,8	0,3	1,1	2,8
Vereinigtes Königreich	2,2	1,1	3,3	1,6
EWG	44,6	33,6	78,2	2,4

Zu beachten sind folgende Punkte:

- Deutschland und Frankreich nehmen eine dominierende Stellung ein.
- Rechnet man die gesamte Jahresproduktion von 78 Millionen m³ auf die gesamte Waldfläche bzw. auf die produktive Hochwaldfläche um, so ergibt sich nur noch ein Ertrag von 2,4 m³ bzw. 3,5 m³. Das ist sehr wenig, wenn man bedenkt, daß die durchschnittliche Produktion in systematisch bewirtschafteten Wäldern bei 5 bis 8 m³ liegt.
- In Deutschland ist der durchschnittliche Hektarertrag verhältnismäßig hoch, weil ein großer Teil der gesamten Waldfläche aus produktivem Hochwald mit wiederum einem großen Anteil an Nadelhölzern besteht.
- In Italien sind die niedrigen Erträge z. T. auf schwierige Standortbedingungen der Wälder, z. T. auf das Vorherrschen von Laubhölzern und z. T. darauf zurückzuführen, daß auf großen Flächen mit gutem Boden Niedrigwald wächst, der in einen produktiveren Hochwald verwandelt werden könnte.
- Die niedrigen Erträge im Vereinigten Königreich und Irland sind insofern irreführend, als der Baumbestand eines großen Teils der gesamten Waldfläche im Grunde genommen sehr produktiv, aber noch zu jung ist, um einen bedeutenden Ertrag zu erbringen.

3.4

Nach ihrem Verwendungszweck entfallen von den rd. 80 Millionen m³ Holz im Jahr

	in Millionen m³
auf Sägewerke und die Herstellung von Sperrholz	45
auf die Herstellung von Zellstoff	13
auf die Herstellung von Spanplatten	7
auf Stangenholz (Telegraphenmasten, Bauholz usw.)	3
auf Grubenholz	2
auf Holz für andere industrielle Zwecke	2
auf Brennholz und Holzkohle	8
	80

Der Gesamterlös im Walde beträgt etwa 3000 Millionen Europäische Rechnungseinheiten (ERE)

Anmerkung:

— Die Holzerzeugung der Gemeinschaft besteht vorwiegend aus Langnutzholz, das einen wesentlich höheren Preis als Zellstoffholz hat, und dessen Gewinnung wegen der größeren Ausmaße kostensparend ist. Diese Art der Bewirtschaftung erfordert allerdings einen längeren Turnus, da mehr Holz im Wachstumsstadium im Wald verbleiben muß. Hierin sehen eher die Wirtschaftler als die meisten öffentlichen oder privaten Waldbesitzer einen Nachteil. Letztere sind verständlicherweise mehr an ihrem Nettoeinkommen und an der Sicherheit interessiert, die ihnen eine Kapitalreserve bietet, als an Schätzungen über den Erlös im Verhältnis zum investierten Kapital, umso mehr, als solche Schätzungen zu Zeiten einer inflationären Entwicklung falsche Ergebnisse vortäuschen können.

In manchen Fällen sprechen auch ökologische und ästhetische Gründe für eine lange Umtriebszeit.

3.5

Die 80 Millionen m³ Holz, die in letzter Zeit jährlich aus den Wäldern geholt wurden, haben rd. 40 v. H. des Holzbedarfs der Gemeinschaft gedeckt. Die übrigen 60 v. H. mußten vorwiegend als Schnittholz, Zellstoff und Papier eingeführt werden. Die Nettokosten nach Abzug der Ausfuhren in Höhe von 2000 Millionen ERE beliefen sich auf rd. 8000 Millionen ERE. In Rohmaterial umgerechnet (Rundholzäquivalent von Holzprodukten) sind die Nettoeinfuhren von 40 Millionen m³ im Jahr 1950 auf etwa 120 Millionen m³ in den Jahren 1973 bis 1975 gestiegen, während die Erzeugung der Gemeinschaft, wie bereits erwähnt, mehr oder weniger unverändert bei etwa 80 Millionen m³ geblieben ist.

Die Nettoeinfuhren in Höhe von 120 Millionen m³ Rohmaterialäquivalent teilten sich ungefähr wie folgt auf:

Schnittholz	45
Zellstoff	33
Papier und Kartons	22
Rundholz	10
auf Holzbasis hergestellte Platten (hauptsächlich Sperrholz- und Faserplatten, bei Spanplatten sind die Aus- und Einfuhren mehr oder weniger ausgeglichen)	7
andere	3
	120

3.6

Wenn die derzeitige Entwicklung anhält, ist bis Ende des Jahrhunderts mit einem Ansteigen des Gesamtverbrauchs um etwas mehr als 2 v. H. im Jahr zu rechnen. Die Nachfrage nach Papier und Spanplatten wird etwas stärker zunehmen als die Nachfrage nach Schnittholz. Es fragt sich aber, ob es bei der jetzigen Tendenz bleibt. Ist mit dem Durchbruch einer größeren technologischen Neuerung zu rechnen, die entweder dazu führen könnte, daß Holz in stärkerem Maße durch anderes Material ersetzt wird, oder daß im Gegenteil neue Märkte für Holz erschlossen werden? Die Möglichkeit ist nicht ganz auszuschließen, aber z. Z. hat es den Anschein, als ob die Entwicklung so wie bisher in beide Richtungen gehen wird. Um Beispiele aus jüngster Zeit zu nennen: einerseits wird das auf Holzbasis hergestellte Papier als Verpackungsmaterial teilweise durch Kunststoffe ersetzt, andererseits kommen Wegwerfkleidung und Bettwäsche aus Papier auf den Markt. Nach dem heutigen Stand der Technik wird die Herstellung von Holzerzeugnissen, wie etwa Papier, aus Kunststoff oder anderen Rohstoffen wegen des erforderlichen Energiebedarfs vermutlich noch auf lange Zeit hin unverhältnismäßig teuer sein.

Desgleichen dürfte es verfrüht sein, mit einer wesentlichen Neuerung in der anderen Richtung zu rechnen, wenn auch Forschungen, die hauptsächlich außerhalb der Gemeinschaft betrieben werden, darauf hindeuten, daß die Verwendung von Holz als chemischer Rohstoff (z. B. für Tierfutter) oder als Energiequelle auf lange Sicht möglicherweise große und wertvolle Absatzmöglichkeiten eröffnen könnte. Die Zweckmäßigkeit einer intensiveren Forschungstätigkeit in diesem Bereich innerhalb der Gemeinschaft sollte auf jeden Fall genau geprüft werden.

Auch ohne umwälzende technologische Entwicklungen ist Holz und anderes Material in seiner Verwendung für Bau- und Verpackungszwecke in gewissem Maße austauschbar. Dieser Wettbewerb ist nur von Vorteil, weil er zur Effizienz zwingt und sich vermutlich stabilisierend auf die Preise auswirkt.

Alle diese Erwägungen sprechen für die Annahme, daß der Bedarf wie oben erwähnt, in Fortsetzung der heutigen Tendenz um etwas mehr als 2 v. H. zunehmen wird.

3.7

Den Schätzungen der Mitgliedstaaten zufolge wird sich der Einschlag bis zum Jahr 2000 von 80 Millionen m³ auf etwas über 100 Millionen m³ erhöhen, wenn die derzeitige Forstpolitik fortgeführt wird. Der jährliche Zuwachs wird sich in diesem Zeitraum voraussichtlich von etwa 90 Millionen m³ auf 120 Millionen m³ erhöhen, das Volumen des Baumbestandes von 2600 Millionen m³ auf 3200 Millionen m³. Die Einschlagrate könnte ohne weiteres mehr der Zuwachsrate angenähert werden, ohne das künftige Produktionspotential der Wälder in der Europäischen Gemeinschaft zu gefährden. Den Jungbeständen muß zwar Zeit zum Heranwachsen gelassen werden, aber dafür ist in manchen älteren Wäldern der Baumbestand zu dicht.

Es gibt vier Möglichkeiten, den Bedarf an Holz und Holzerzeugnissen in der Europäischen Gemeinschaft in stärkerem Maß aus einheimischer Produktion zu decken:

— die Einschlagrate erhöhen,

— das langfritsige Produktionspotential vorhandener Wälder erhöhen,

— Brachland aufforsten,

— das Holz besser nutzen und Holzprodukte, namentlich Papier, wieder verarbeiten (Recycling).

Diese Möglichkeiten, die im Folgenden noch einzeln erörtert werden, haben nicht nur Rückwirkungen auf die Forstpolitik, sondern auch auf die Politik der holzverarbeitenden Industrie, die Umwelt, die Regionalentwicklung, die Verbesserung der Agrarstrukturen und der Bodennutzung im allgemeinen.

3.8

Eine Erhöhung der Einschlagrate würde sich sofort auf das Angebot auswirken. Möglichkeiten dazu gäbe es genügend. Erstens gibt es überalterte Hochwaldbestände, deren baldige Verjüngung das Produktionspotential des Waldes auf längere Sicht nicht verringern, sondern erhöhen würde. Z. T. mag es gerechtfertigt sein, solche Bäume aus ökologischen Gründen oder weil sie zur Schönheit und Vielfalt des Waldes beitragen, noch länger stehen zu lassen. Z. T. bleiben diese Bäume aber auch aus Unkenntnis darüber stehen, daß ein Wald auf lange Sicht nur dann gesund, produktiv und schön sein kann, wenn alte Bäume gefällt werden, um jungen Platz zu machen. Bisweilen liegt der Grund aber auch im Steuersystem, das die Waldbesitzer unbeabsichtigt dazu veranlaßt, stehendes Holz zu horten, anstatt neue Bäume anzupflanzen. Es ist nicht leicht, das Fällen von ausgewachsenen Bäumen zu fördern. Zwei Möglichkeiten kommen in Betracht, und zwar Maßnahmen zur Verbreitung einer besseren Kenntnis der Forstwirtschaft sowie eine zweckmäßige Besteuerung des Waldbesitzes durch die Mitgliedsregierungen.

Die Mobilisierung zusätzlicher Holzreserven aus jungen Baumbeständen stößt auf andere Schwierigkeiten. Zu dicht stehende Bäume werden dennoch oft stehen gelassen, weil sich das Durchforsten wegen der im Verhältnis zum Erlös übermäßig hohen Kosten nicht lohnt. Das Gleiche gilt für viele Niederwälder, die nach der Holzernte in wesentlich produktivere Hochwälder umgewandelt werden könnten. In mehreren Mitgliedstaaten bemüht man sich durch organisatorische Maßnahmen um eine Senkung der Kosten, etwa durch die Förderung von Waldbesitzervereinigungen, die ihrerseits die Einführung einer besseren und moderneren Technologie erleichtern.

Wo solche organisatorischen Maßnahmen auch die Vermarktung mit einschließen, können sie dazu beitragen, daß bessere Preise erzielt werden. Maßgeblich für den Preis ist jedoch in erster Linie die Entfernung des Waldes vom Markt, die Effizienz der holzverarbeitenden Industrie und der Preis der eingeführten Produkte, mit denen diese Industrie konkurrieren muß. In einigen Mitgliedstaaten wurde bereits die Gewährung von Beihilfen für die Durchforstung in Jungbeständen in Erwägung gezogen. Die Frage solcher Beihilfen sollte genauer geprüft werden, da der Einschlag kleinerer Bäume zwar notwendigerweise wenig Geld einbringt im Verhältnis zu den Erntekosten, aber durch den Wertzuwachs bei der Holzverarbeitung möglicherweise eine günstige Auswirkung auf die Wirtschaft einer Region haben kann.

3.9

Das künftige Produktionspotential der Wälder läßt sich auf verschiedene Weise vergrößern. Zunächst könnte die Produktion der 19 Millionen ha Waldland, die als „produktiver Hochwald" eingestuft sind, durch eine sorgfältige Auswahl der Baumarten und durch gute Bewirtschaftung allmählich so gesteigert werden, daß sich der gegenwärtige niedrige Durchschnittsertrag von 3,5 m^3/ha/Jahr auf mindestens 5 m^3 erhöht, nachdem der Durchschnittsertrag in den meisten Staatsforsten, die nicht immer am günstigsten gelegen sind, bereits über 5 m^3/ha/Jahr liegt. Allein diese Maßnahme würde eine zusätzliche Produktion von rd. 35 Millionen m^3 im Jahr erbringen. Eine weitere wesentliche Verbesserung des Ertrags wird vielleicht später möglich sein, wenn die Ergebnisse der jüngsten Forschung, namentlich über die Forstgenetik vorliegen und in die forstwirtschaftliche Praxis umgesetzt werden können. Ferner könnten mindestens 4 Millionen ha der verbleibenden 12 Millionen ha durch Roden und Wiederanpflanzen mit geeigneten Arten in produktiven Wald verwandelt werden. Das gilt vor allem für verwilderte Niedrigwaldflächen, deren Boden oft verhältnismäßig gut ist, und die entweder systematisch als Niedrigwald bewirtschaftet oder gerodet und in Hochwald umgewandelt werden könnten. Sie könnten auf lange Sicht einen Ertrag von etwa 6 m^3/ha/Jahr erbringen. Das würde bei 4 Millionen ha eine zusätzliche Jahresproduktion von 24 Millionen m^3 je ha bedeuten, und es blieben immer noch 8 Millionen ha Wald für den Umweltschutz und für Erholungszwecke übrig.

3.10

Auch durch die Aufforstung von Brachland läßt sich die Holzproduktion der Gemeinschaft wesentlich erhöhen. Es gibt mindestens 4 Millionen ha Land, die den Anforderungen der Landwirtschaft nicht mehr genügen, für die Bewaldung außerordentlich geeignet sind und für keinen anderen Zweck benötigt werden. Im Vereinigten Königreich und in Irland, wo es eine Menge solcher Flächen gibt, ist mit einem Ertrag von 8 bis 10 m^3/ha/Jahr zu rechnen. Für die Gemeinschaft insgesamt könnte man bei sehr vorsichtiger Schätzung mit einem Durchschnittsertrag von 6 m^3/ha/Jahr rechnen. Die Gesamtproduktion ließe sich somit durch die Aufforstung von 4 Millionen ha Land um 24 Millionen m^3 im Jahr erhöhen.

3.11

Eine bessere und vollständige Nutzung des Holzes, sowie die Wiederverarbeitung von Holzerzeugnissen, namentlich Papier, würde die Versorgungsbilanz wesentlich verändern.

1. Bei der herkömmlichen Holzgewinnungsmethode werden lediglich die Baumstämme verwendet, während Äste, Baumstümpfe und Wurzeln, die zusammen etwa 20 bis 50 v. H. der gesamten Biomasse ausmachen, im Wald liegenbleiben. Drei Faktoren bestimmen die Problematik einer besseren Nutzung der Bäume:
   - — Technologie (Entwicklung geeigneter Maschinen)
   - — Wirtschaftlichkeit
   - — Umwelt (Beeinträchtigung der Fruchtbarkeit des Bodens durch Wegnahme eines zu großen Teils der Biomasse).

   Mit Rücksicht auf diese Schwierigkeiten muß der Extraertrag aus Zweigen, Baumstümpfen und Wurzeln sehr vorsichtig mit etwa 10 v. H. veranschlagt werden. Immerhin würde sich damit der gegenwärtige Ertrag von 80 Millionen m³ jährlich um 8 Millionen m³ und später, bei steigendem Gesamtertrag, stets im gleichen Verhältnis erhöhen.

   Bei der Forschungs- und Entwicklungsarbeit über diese und ähnliche Fragen dürfte noch genügend Raum für eine fruchtbare Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten vorhanden sein.

2. Durch eine verstärkte Rückgewinnung von Sägewerksabfällen könnte der Zellstoff-, Faserplatten- und Spanplattenindustrie mehr Rohstoff zugeführt werden. Die 45 Millionen m³ Rundholz die jedes Jahr in der Gemeinschaft der Sägeindustrie zugeführt werden, ergeben etwa 25 Millionen m³ Schnittholz und 20 Millionen m³ Abfälle. Weitere 5 Millionen m³ Abfälle fallen beim Sägen von eingeführten Baumstämmen an. Z. Z. wird nur etwa ein Drittel der 25 Millionen m³ Abfälle industriell genutzt, und die restlichen zwei Drittel werden zum größten Teil zur Wärme- und Energieerzeugung verbrannt. Unter gewissen Voraussetzungen mag dies gerechtfertigt sein, besonders wenn andere Energiequellen teuer sind.

   Für die meisten modernen Sägewerke, die in der Nähe von Fabriken liegen, welche die Sägespäne verwerten können, ist es jedoch rentabler, die Abfälle zu verkaufen und ihren Energiebedarf aus anderen Quellen zu decken. Um den Anteil der auf diese Weise verwendeten Abfälle zu vergrößern, müssen also vor allem die häufig noch sehr kleinen und in manchen Gebieten überalterten Sägewerke modernisiert und rationalisiert werden. Selbst ein bescheidener Fortschritt in dieser Richtung würde den Anteil der für die Herstellung von Zellstoff oder Spanplatten verfügbaren Abfälle von 8,5 Millionen m³ im Jahr auf 12,5 Millionen m³ im Jahr, d. h. auf die Hälfte der Gesamtmenge von 25 Millionen m³ erhöhen. Später wäre mit einem Ansteigen dieses Anteils in mindestens dem gleichen Maße zu rechnen, in dem sich das von den Sägewerken verarbeitete Rundholzvolumen erhöht. Wenn sich also einmal die Menge an Rundholz auf 90 Millionen m³ und die der Abfälle auf 40 Millionen m³ erhöht hat, dürften von diesen mindestens 20 Millionen m³ für industrielle Zwecke zur Verfügung stehen.

3. Etwa 8 bis 9 Millionen Tonnen Altpapier werden jährlich für die Herstellung von Zellstoff wiederverwendet. Diese Menge ist etwas weniger als 30 v. H. des Papierkonsums in der Gemeinschaft und entspricht etwa 20 Millionen m³ Rohstoff. Schätzungen zufolge könnte die Wiederverwendungsrate auf 35 bis 40 v. H. des derzeitigen Papierkonsums gesteigert werden. Die Steigerung würde dem Gegenwert von 5 Millionen m³ Holz entsprechen. Angesichts der Abhängigkeit der Gemeinschaft von der Holzeinfuhr kann die Notwendigkeit, das „Recycling" von Papier zu fördern, gar nicht genug betont werden.

3.12

Nicht zu vergessen sind ferner einige Nebenprodukte, auch wenn sie keinen wesentlichen Einfluß auf Angebot und Nachfrage im Holzsektor haben.

1. Rinde: Die 80 Millionen m³ Holz, die jedes Jahr geschlagen werden, sind mit 8 bis 10 Millionen m³ Rinde umgeben. Ein Teil davon bleibt im Wald zurück, ein Teil wird von der holzverarbeitenden Industrie verbrannt, und nur ein ganz geringer Teil wird kommerziell genutzt. In den letzten Jahren haben allerdings einige Mitgliedstaaten neue Verfahren entwickelt, welche die Verwendung von Rinde im Gartenbau ermöglichen, und zwar anstelle von Torf zum Abdecken der Pflanzen und als Blumenerde. Dank neuer Technologien kann auch bei der Herstellung von Spanplatten das Holz mit einem geringen Anteil Rinde gemischt werden. Diese Ansätze könnten sich als positiv für alle Beteiligten erweisen und sollten gefördert werden.
2. Lignin: Für die Herstellung von Zellstoff wird nur die Zellulose verwendet, die etwa 60 v. H. des Holzgewebes ausmacht, während das Lignin, d. h. der größte Teil der restlichen 40 v. H. normalerweise zum Zweck der Energieerzeugung verbrannt wird. Z. T. wurde es einfach auch in die Abwässer geleitet, bis dies in letzter Zeit durch entsprechende Umweltschutzmaßnahmen verboten wurde. Die Suche nach einem kommerziellen Verwendungszweck für Lignin hat die Forschungsinstitute der ganzen Welt schon jahrelang beschäftigt, bisher aber ohne nennenswerten Erfolg. Eine auf ein oder zwei Institute in der Gemeinschaft konzentrierte Forschungstätigkeit verdient in Erwägung gezogen zu werden.

3.13

Obwohl genaue Schätzungen nicht möglich sind, wird im Folgenden versucht, das derzeitige und das potentielle künftige Jahresangebot an einheimischem Holz unter Berücksichtigung dessen, was in diesem Kapitel über die Holzerzeugung bis jetzt gesagt wurde, zu beziffern.

Derzeitiges Angebot

	Millionen m³/Jahr
1. Einschlag (Absatz 3.5)	80
2. Sägewerksabfälle (Absatz 3.11, 2)	8
3. Recycling von Altpapier (Rundholzäquivalent) (Absatz 3.11, 3)	20
	108

Potentielle Steigerung des Angebots

1. Sofortiger Mehreinschlag (Absatz 3.8)	10
2. Langfristiger Mehreinschlag in vorhandenen Wäldern (Absatz 3.9)	60
Von Aufforstungsflächen	24
insgesamt (2)	84

Zu diesem um 84 Milionen m³ im Jahr erhöhten Ertrag kommt noch das Holz von außerhalb der Wälder gefällten Bäumen hinzu. Andererseits ist aber wegen der unvermeidlichen Verwendung von Flächen mit produktivem Hochwald für andere Zwecke, wie Städtebau, Erholung und Schaffung von Naturschutzgebieten, mit gewissen Einbußen zu rechnen. Eine umsichtige Politik sollte zumindest vermeiden, daß diese Einbußen groß sind.

Millionen m³/Jahr

3. Verwertung und Baumstümpfen, Zweigen und Wurzeln (Absatz 3.11)	
a) von den z. Z. gefällten 80 Millionen m³ Holz	8
b) von den etwaigen 164 Millionen m³ Holz	16
4. Zunehmende Verwendung von Sägewerkabfällen bei der Herstellung von Zellstoff	
a) auf kurze Sicht	4
b) auf lange Sicht	20
5. Recycling von Altpapier (Absatz 3.11) Anstieg der Wiedergewinnungsrate von 30 v. H. auf 40 v. H., ausgedrückt in Rohstoffäquivalent	7

Ausgehend von diesen Zahlen und von einem derzeitigen Einschlag von 80 Millionen m³ Holz im Jahr läßt sich feststellen, daß die Versorgung der holzverarbeitenden Industrie mit einheimischem Holz auf kurze Sicht folgendermaßen verbessert werden könnte:

a) zusätzlicher Ertrag, wenn — wie bisher — nur die Stämme verwendet werden	10
b) Verwendung von Baumstümpfen, Zweigen und Wurzeln	9
c) zusätzliche Verwendung von Sägwerkabfällen	4
d) höhere Wiedergewinnungsrate bei Altpapier	7
Insgesamt	30

Auf lange Sicht könnten folgende Zahlen erreicht werden:

a) zusätzlicher Ertrag, wenn — wie bisher — nur die Stämme verwendet werden	84
b) Verwendung von Baumstümpfen, Zweigen und Wurzeln	16
c) zusätzliche Verwendung von Sägewerkabfällen	15
d) höhere Wiedergewinnungsrate bei Altpapier, mindestens	10
	125

Fassen wir zusammen: Mit einer dynamischen, aber realistischen Forstpolitik ließe sich die Versorgung der Industrie mit einheimischem Holz, ausgedrückt in Rohstoffäquivalent, von den heutigen 108 Millionen m³ im Jahr

— auf kurze Sicht um rd. 30 Millionen m³ im Jahr und

— auf längere Sicht um rd. 125 Millionen m³ im Jahr erhöhen.

„Auf kurze Sicht" heißt in diesem Zusammenhang in etwa 10 bis 15 Jahren. Der Ausdruck „auf längere Sicht" bezieht sich auf einen Zeitpunkt, der irgendwo in der ersten Hälfte des kommenden Jahrhunderts liegt. Eine genauere zeitliche Festlegung wäre in diesem Stadium verfrüht.

3.14

Welche Investitionen erfordert die Steigerung der Holzproduktion, und wie werden sich diese Investitionen bezahlt machen? Diese Fragen lassen sich nicht ohne weiteres beantworten. Je nach den geplanten Maßnahmen und den örtlichen Gegebenheiten werden die Antworten auch unterschiedlich ausfallen.

3.15

Die Antwort auf die Frage, welcher der verschiedenen Methoden zur Erhöhung der einheimischen Holzproduktion der Vorrang eingeräumt werden soll, muß von der jeweiligen Kosteneffektivität und von anderen Faktoren abhängen, die einer genauen Untersuchung bedürfen. Deshalb sollten unbedingt auch diejenigen Mitgliedstaaten, die das bisher noch nicht getan haben, ein Programm von Maßnahmen zur Erhöhung des Holzertrags aufstellen und regelmäßig überarbeiten. Diese Programme sollten Schätzungen über den Kostenaufwand und über die erwartete Steigerung des Ertrags im Verhältnis zu den Kosten enthalten. Die Programme und Kostenvoranschläge sollten auf einer vergleichbaren Basis erstellt werden, damit jeder Mitgliedsstaat von den Erfahrungen der anderen profitieren und im übrigen leichter feststellen kann, in wie weit ein koordiniertes Vorgehen für alle Beteiligten sich bezahlt machen würde, namentlich in solchen Bereichen, in denen die Politik der Gemeinschaft Maßnahmen zur Förderung der Holzproduktion beeinflußt oder von solchen Maßnahmen beeinflußt wird.

4 Erhaltung der Natur und Schutz der menschlichen Umwelt

4.1

Die Umweltfunktion der Wälder in der Gemeinschaft hat mehrere Aspekte. Das zweite Umweltaktionsprogramm weist dem Wald eine ganz spezifische Bedeutung zu, weil er ganz allgemein in der Bodennutzung eine Rolle spielt und darüber hinaus

spezifische Auswirkungen hat, denen unter bestimmten Voraussetzungen ein ganz besonderes Gewicht zukommt. In diesem Zusammenhang wurde vorgesehen, daß einerseits diese Funktionen auf ihre Reichweite und Wirkung hin untersucht und andererseits Maßnahmen vorgeschlagen werden sollen, die dazu beitragen könnten, daß die Wälder diese Funktionen besser erfüllen.

4.2

Wälder dienen der Erhaltung des Bodens und beugen der Erosion durch Wasser oder Wind vor. Sie verringern die Gefahr, daß Flüsse über die Ufer treten oder austrocknen, indem sie das Regenwasser wie Schwämme aufsaugen und später langsam wieder abgeben. Sie tragen zu einer abwechslungsreichen und ansprechenden Gestaltung des Landschaftsbildes bei. Sie erfüllen spezifische Funktionen, indem sie etwa wandernde Sanddünen aufhalten oder als Wind- und Lärmschutz (z. B. in der Nähe von Autobahnen) dienen. Sie tragen zur Regulierung des Kohlendioxydkreislaufs in der Atmosphäre bei, und schließlich sind sie der eigentliche Lebensraum vieler freilebender Tiere. Einige Wälder sind von einem einzigartigen genetischen Reichtum, dessen Wert erst langsam erkannt wird, seitdem sich die Erforschung der Genetik und anderer Bereiche entwikkelt. Selbst in kleineren Wäldern wurden bereits mehrere tausend Arten lebendiger Organismen festgestellt.

4.3

Je nach der geographischen Lage haben gewisse Aspekte der Naturerhaltung Vorrang vor anderen. Im Mittelmeerraum und in den Alpen stehen an erster Stelle der Schutz vor Erosion, die Erhaltung des Bodens und die Regulierung des Wasserhaushalts. Ohne sie ist kein zivilisiertes Leben auf dem Lande möglich. Unter so extremen topographischen und klimatischen Bedingungen ist die Forstwirtschaft ausschlaggebend für die Erhaltung der Böden und den Wasserhaushalt. Hier müssen gezielte Maßnahmen getroffen werden, um

— den Schutz und die richtige Bewirtschaftung der vorhandenen Wälder zu gewährleisten,
— Wälder, die durch grasendes Vieh, Feuer oder übermäßigen Einschlag in der Vergangenheit zerstört wurden, wieder herzustellen,
— kahle Hänge aufzuforsten, wobei notfalls Terrassen angelegt und andere bautechnische Maßnahmen durchgeführt werden müssen,
— Forschungsarbeiten zu fördern, die eine wirkungsvollere Durchführung der obigen Maßnahmen ermöglichen sollen.

Die hervorragenden bisherigen Leistungen auf diesem Gebiet zeigen, daß es möglich ist, Flächen zu neuem Leben zu erwecken, die durch früheren Kahlschlag in öde Gebirgshänge verwandelt wurden und auf deren ehemals fruchtbarem Boden heute kaum noch die genügsamen und desstruktiven Ziegen genügend Futter finden. In diesem Fall besteht zwischen Forstwirtschaft und Rückentwicklung zur Landwirtschaft ein besonders enger Zusammenhang.

Unter weniger extremen klimatischen und topographischen Bedingungen sind die Funktion des Waldes als Lebensraum für freilebende Tiere sowie seine Bedeutung für die Landschaft die wichtigsten Aspekte seiner Rolle als Natur- und Umweltschutzfaktor.

4.4

In Ausnahmefällen kann ein Wald nur dann seine konservierende Funktion erfüllen, wenn er weder für die Holzgewinnung noch zu Erholungszwecken benutzt wird. Im allgemeinen läßt sich jedoch die Holzgewinnung und der Erholungscharakter eines Waldes durchaus mit seiner erhaltenden Funktion vereinbaren, auch wenn dies bei der Bewirtschaftung einige Zugeständnisse erfordert, z. B. die Vermeidung größerer Einschläge auf Steilhängen oder an trockenen und heißen Stellen. Gerade die Wälder, die für die Erhaltung von Natur und Umwelt besonders wichtig sind, bieten nur selten gute Bedingungen für eine wirtschaftliche Holzgewinnung, da sie meistens auf kargem Boden oder auf einem zum Holzfällen zu unwegsamen Gelände stehen; aber es gibt auch Ausnahmen.

Unter gewissen Umständen könnte eine Überbewertung der Holzerzeugung ernsthafte direkte und indirekte Auswirkungen auf die Tierwelt sowie auf die Fruchtbarkeit des Bodens und die Produktivität auf lange Sicht haben. Diese Zusammenhänge müssen noch besser erforscht werden.

4.5

Der Wald kann nur dann zum Schutz der Umwelt beitragen, wenn er selbst geschützt wird. Den Wäldern drohen zahlreiche Gefahren, deren Bedeutung von Fall zu Fall unterschiedlich ist. Die größten Risiken sind Feuer, Wind und verschiedenste Krankheiten. Unkontrolliertes Weiden von Vieh in den Wäldern war früher eine weiter verbreitete Gefahr als heute, aber dort, wo es auch jetzt noch üblich ist, namentlich im Mittelmeerraum, können dadurch große Schäden entstehen. Die Gefahr der durch Menschen verursachten Schäden, etwa die Feuergefahr, ist durch den Zustrom größerer Menschenmengen in letzter Zeit erheblich gestiegen. Um Skipisten anlegen zu können, wurden Steilhänge gerodet, obwohl der Wald dort besonders wichtig ist, um der Erosion vorzubeugen. In manchen Gegenden verdrängen nicht nur die wahllos in die Landschaft gebauten Zweitwohnungen den Wald, sondern sie erhöhen auch noch die Gefahr, daß das, was vom Wald übrig geblieben ist, dem Feuer zum Opfer fällt.

Die Forstverwaltungen in den Mitgliedstaaten haben zwar weitgehende Befugnisse, um die erforderlichen Schutzmaßnahmen zu treffen, aber sie erhalten nicht immer die notwendige Unterstützung. Die Entscheidungen über solche Fragen, wie den Bau von Zweitwohnungen in Waldgebieten oder die Anlage von Skipisten werden normalerweise anderswo getroffen. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, daß bei solchen Entscheidungen die Interessen der Forstwirtschaft genügend berücksichtigt und die erforderlichen Schutzmaßnahmen getroffen werden.

4.6

Die mit den Schutzfunktionen der Waldbewirtschaftung verbundenen Kosten und etwaigen Ein-

kommenseinbußen sind schwer zu beziffern. Noch schwieriger ist es, deren Vorteile in physikalischen Größen oder in Geldwert auszudrücken, obwohl die Schäden, die im Falle einer Mißachtung dieser Aspekte entstehen, auf der Hand liegen. Weder in der Gemeinschaft noch in anderen Ländern gibt es diesbezüglich statistische Unterlagen. Ebenso wenig wurden auf Gemeinschaftsebene bisher die umweltbezogenen forstpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und ihre Ergebnisse untersucht. Das ist ein Mangel, der sobald wie möglich gutgemacht werden soll, und zwar aus zwei Gründen: erstens, weil die wenigen bekannten Fakten eindeutig zeigen, daß die Mitgliedstaaten viel voneinander lernen können, und zweitens, weil die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen auf nationaler oder Gemeinschaftsebene überhaupt nur auf der Grundlage zuverlässiger Informationen objektiv beurteilt werden kann.

4.7

Allerdings lassen sich auch ohne eine detaillierte Kenntnis der Fakten diese Probleme aufzeigen und Grundsätze definieren. Erstens sollte man unterscheiden zwischen den Minimalanforderungen an Umwelt- und Naturerhaltung, die für alle Wälder gelten sollten, und den zusätzlichen Anforderungen, die nur in bestimmten Fällen erfüllt werden müssen.

4.8

Im Sinne einer vertretbaren Mindestanforderung sollten die Wälder so bewirtschaftet werden, daß

- die Fruchtbarkeit und Produktivität des Bodens sowie gegebenenfalls die wasserregulierende Funktion des Waldes auf lange Sicht erhalten bleibt,
- die Gefahr anderweitiger Schäden verringert,
- das Landschaftsbild berücksichtigt und
- wenigstens minimale Normen des Tier- und Pflanzenschutzes beachtet werden.

Die Erfüllung der ersten beiden Bedingungen setzt z. B. voraus, daß

- Kahlschläge oder sonstige Maßnahmen vermieden werden, die zu Erosion oder übermäßigem Abfließen von Oberflächenwasser führen würden,
- geeignete Vorkehrungen gegen Feuer und die Verbreitung von Krankheiten getroffen werden,
- das Abgrasen eingeschränkt und das übermäßige Abtragen von Waldstreu vermieden wird,
- die Auswahl der Baumarten den lokalen Gegebenheiten entspricht.

Etwas anders verhält es sich mit der Forderung nach der Erhaltung der Landschaft, denn Landschaft ist weitgehend eine Frage des Geschmacks, und die meisten Menschen lieben die Landschaft, an die sie gewöhnt sind. Die Landschaft berücksichtigen heißt in erster Linie: plötzliche Änderungen, die dem gesunden Empfinden widersprechen, vermeiden und Rücksicht nehmen auf die öffentliche Meinung.

4.9

Zu den zusätzlichen Maßnahmen, die nur in bestimmten Gegenden zur Erhaltung von Natur und Umwelt erforderlich sind, gehört z. B. die Schaffung von Naturreservaten zur Erhaltung von Ökosystemen, die zum Überleben bestimmter vom Aussterben bedrohter Tier- oder Pflanzenarten notwendig sind. Solche zusätzlichen Maßnahmen werden im allgemeinen nur in öffentlichen Wäldern getroffen, denn sie entspringen einer Verpflichtung der öffentlichen Hand. Man kann nicht erwarten, daß auch private Waldbesitzer solche treffen, es sei denn, gegen Entgelt, wenn keine andere Möglichkeit besteht.

Solche besonderen Waldflächen erfordern in der Regel eine besonders intensive und fachmännische Kontrolle und Überwachung, wie sie von anderen Stellen, als den Forstämtern kaum gewährleistet werden könnte. Wenn Maßnahmen dieser Art getroffen werden müssen und dies nur auf privatem Grund und Boden möglich ist, so sollte im Interesse aller Beteiligten eine vorherige genaue Absprache mit dem Eigentümer unternommen werden.

4.10

In mehreren Mitgliedstaaten wurde bereits die Frage geprüft, inwieweit und ob überhaupt Eigentümer von privaten und öffentlichen nicht-staatlichen Wäldern für die Einhaltung ihrer Verpflichtungen im Dienst von Umwelt und Natur entschädigt werden sollten. Die diesbezüglichen Regeln müssen sich den sehr unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten anpassen, aber es wäre gut, wenn diese Regeln so beschaffen wären, daß die Waldbesitzer in bestimmten Mitgliedstaaten nicht wesentlich schlechter gestellt sind als in anderen. Ferner wäre in dieser Hinsicht eine Unterscheidung zwischen den in Absatz 4.8 genannten Mindestanforderungen und den in Absatz 4.9 genannten zusätzlichen Anforderungen zu begrüßen. Im Falle der allgemeinen Mindestanforderungen wäre von einer spezifischen Zahlung zur Deckung der Unkosten abzuraten. Jedem Eigentümer von Grund und Boden erwachsen aus diesem Eigentum gewisse Verpflichtungen gegenüber den Nachbarn und der Allgemeinheit, und er muß mit Unkosten und Einkommenseinbußen rechnen, für die er keinen Ausgleich erhält. Eine Ausnahmeregelung für Waldeigentümer wäre schwer zu rechtfertigen. Außerdem wäre es außerordentlich schwierig, eine nicht nur gerechte, sondern auch praktikable Regelung aufzustellen, da sich die Belastung nur schwer in Zahlen ausdrücken lassen wird. Es wäre weitaus besser, wenn die Anerkennung des Beitrags, den die Wälder zur Erhaltung der Umwelt leisten, in der Höhe der finanziellen Beihilfen zum Ausdruck käme, welche die Regierungen der privaten Forstwirtschaft gewähren. Diese Unterstützung könnte, bzw. sollte selbstverständlich entsprechend den jeweiligen Umweltbedingungen differenziert werden. Anders verhält es sich, wenn spezifische zusätzliche Maßnahmen in einem privaten Forstbetrieb für notwendig erachtet werden. Dann kann jeder Fall einzeln bewertet und dem jeweiligen Eigentümer ein angemessener Ausgleich gewährt werden. Erfordern diese Maßnahmen eine wesentliche Einschränkung des Forstbetriebes, so könnte es für die betreffende Behörde gegebenenfalls die beste Lösung sein, dem Waldbesitzer den Kauf des fraglichen Geländes anzubieten.

5 Zugang zu den Wäldern und Erholung

5.1

Die Erschließung der Wälder für die Allgemeinheit und die Schaffung von Freizeiteinrichtungen, wie Rast- und Parkplätzen sowie Informationszentren sind in letzter Zeit zu einem wesentlichen Bestandteil nicht nur der Forstpolitik sondern auch der Sozialpolitik geworden. Dies sind in der Tat diejenigen Aspekte der Forstpolitik, für die sich große Teile der Bevölkerung, namentlich in Städten und anderen dicht besiedelten Gebieten am meisten interessieren. Durch die Öffnung der Wälder kann der Bevölkerung auch ein besseres Verständnis für den Wald und die Natur überhaupt vermittelt werden. Andererseits wird dadurch die Feuergefahr sowie das Risiko anderer, auch mutwilliger Zerstörungen größer.

5.2

In den Mitgliedstaaten der EG stehen die staatlichen und sonstigen Wälder der öffentlichen Hand im allgemeinen jedermann zu Erholungszwecken offen. Der Zugang zu den Privatwäldern ist von Land zu Land unterschiedlich geregelt und hängt nicht nur von den geltenden Gesetzen, sondern auch von der Bevölkerungsdichte, dem Ausmaß der Verstädterung, der Verteilung der Waldflächen auf das Land, der Größe der zugänglichen Waldfläche pro Kopf der Bevölkerung, lokalen Gebräuchen und vielen anderen Faktoren ab.

Von den mehr als 31 Millionen ha Waldland in der EG stehen nur etwa 16 Millionen ha für Erholungszwecke zur Verfügung, das sind im Durchschnitt nur 600 m² für jeden Einwohner der EG. Für die einzelnen Mitgliedstaaten liegen diese Zahlen zwischen 2400 m² in Luxemburg und 150 m² in Großbritannien und den Niederlanden.

5.3

Ein Blick in die Geschichtsbücher zeigt, daß sich im Laufe des letzten Jahrhunderts in allen Mitgliedstaaten eine Interpretation des Eigentumsbegriffs entwickelt hat, derzufolge Dritten der Zugang zu den Wäldern gesetzlich verwehrt war. Der Eigentümer hatte das Recht, sein Land vor dem Zutritt Dritter zu schützen, und es blieb ihm selbst überlassen, diesen Zutritt zu erlauben, zu tolerieren oder zu verbieten.

Von diesem Recht, den Zugang zu den Wäldern zu verbieten, wurde von Land zu Land und auch innerhalb der einzelnen Länder unterschiedlich Gebrauch gemacht. Während im Vereinigten Königreich und in Irland der Zugang generell untersagt war, wurde er in weiten Teilen Deutschlands zugelassen. Im letzten Jahrhundert und zu Beginn dieses Jahrhunderts wurden Privatwälder nur selten zu Erholungszwecken aufgesucht, so daß sich daraus keine größeren Konsequenzen ergaben. Erst mit zunehmender Verstädterung und Bevölkerungsdichte machte sich in den Wäldern ein genereller Bedarf an Erholungsmöglichkeiten im Freien bemerkbar.

5.4

Entsprechend den national und regional unterschiedlichen Gegebenheiten in bezug auf Bevölkerungsdichte, Lebensstandard, Freizeit, verfügbare Waldfläche und bevorzugte Freizeitziele und -beschäftigungen, entstand in unterschiedlichem Maße die Notwendigkeit, die Wälder als Erholungsraum zu nutzen. In einigen Mitgliedstaaten wurde dieser Entwicklung durch entsprechende Gesetze Rechnung getragen. In anderen erfolgte nichts dergleichen, aber auch die geltenden Gesetze wurden nicht immer und überall genau befolgt. Die Wälder, die sich in öffentlichem Besitz befinden, sind in allen Mitgliedstaaten der EG allgemein zugänglich. Das private Waldeigentum ist in Bezug auf die Zugänglichkeit für erholungssuchende Dritte in vier Gruppen aufgeteilt:

1. Wälder, die kraft Gesetzes allgemein zugänglich sind. Sie können vom Besitzer nicht ohne offizielle Genehmigung für einen längeren Zeitraum geschlossen werden. Diese Regelung gilt in Deutschland und Dänemark.

2. Wälder, die nicht kraft Gesetzes zugänglich sind, und zu denen der Zugang auch nicht eingeklagt werden kann. Hier dulden die Besitzer im allgemeinen nicht, daß andere ihren Besitz betreten. Dies ist der Fall im Vereinigten Königreich, in Irland und in Belgien.

3. Wälder, die nicht kraft Gesetzes zugänglich sind, deren Besitzer aber aufgrund der Gesetze über den Schutz des Waldes und der Tiere Steuererleichterungen oder Zuschüsse zu den Bewirtschaftungskosten erhalten, wenn sie ihre Wälder freiwillig für die Allgemeinheit öffnen. So stellt sich die Lage in den Niederlanden und stellenweise auch im Vereinigten Königreich.

4. Wälder, die nicht kraft Gesetzes zugänglich sind, aber dennoch von der Öffentlichkeit für Erholungszwecke betreten werden. Die Eigentümer können das allenfalls durch Einzäunen ihres Besitzes verhindern, was aber mit enormen Unkosten verbunden ist. In den Augen der Öffentlichkeit ist der Zugang zu den Wäldern ein Gewohnheitsrecht. Das ist der Fall in Frankreich, Italien und Luxemburg. Die freiwillige Gewährung des Zugangs zu den Wäldern wird durch keinerlei Zuschüsse oder Erleichterungen honoriert.

Eine Harmonisierung der unterschiedlichen Rechtslagen, die sich in den vergangenen 150 Jahren in den Mitgliedstaaten herausgebildet haben, wäre zwar durchaus erstrebenswert, ist aber in absehbarer Zukunft kaum realisierbar.

5.5

Dort, wo der Zugang zu den Wäldern erlaubt ist oder geduldet wird, muß er möglicherweise auf Dauer, oder auf bestimmte Zeit eingeschränkt oder verboten oder auf bestimmte Teile des Waldes oder auf die Ausübung bestimmter Tätigkeiten begrenzt werden, und zwar aus einem oder mehreren der folgenden Gründe:

— Zum Schutz der Natur, namentlich in Gebieten, wo das Überleben des Waldes oder eines seltenen Ökosystems durch widrige Umweltgegebenheiten bedroht ist, oder wo das Überleben

gefährdeter Tier- oder Pflanzenarten von der Erhaltung bestimmter Lebensräume abhängt.

— Im Interesse einer guten Bewirtschaftung des Waldes, zu der auch Maßnahmen zum Schutz gegen Feuer und andere Schäden gehören.

— Zur Vermeidung von Schäden, die auf benachbartes Agrarland übergreifen könnten.

— Zum Zweck der Hege und Pflege des Wildes, auch durch die Jagd.

— Im Interesse der Sicherheit potentieller Besucher (z. B. in Gegenden mit stillgelegten Minen).

5.6

Es sollte nicht Sinn und Zweck der Erschließung der Wälder für die Allgemeinheit sein, den Menschen die gleichen Zerstreuungsmöglichkeiten zu bieten, wie sie sie auch an anderen Orten finden können. Wer Menschenmengen, Lärm und Maschinen mag, hat außerhalb des Waldes genügend Gelegenheit, sich daran zu erfreuen. Dagegen gibt es in der Umgebung der Städte nur wenig Gelegenheiten, in aller Stille die Natur zu genießen, es sei denn im Wald. Daher sollten nach Möglichkeit Fußgänger vorrangigen Zugang zu den Wäldern haben.

Die folgenden Ausnahmen von dieser Regel würden im allgemeinen nur für öffentliche Wälder gelten:

— erlaubte Zufahrt zu Rastplätzen und anderen spezifischen Erholungseinrichtungen;

— Befahren von Panoramastraßen, speziell für ältere und kranke Menschen;

— Anlage von Reitwegen in den dafür geeigneten Gebieten.

5.7

Der Besitz eines öffentlich zugänglichen Waldes trägt ein größeres Risiko und muß möglicherweise höhere Bewirtschaftungskosten sowie eine Einkommenseinbuße in Kauf nehmen. Das Risiko besteht vor allem in der Gefahr von Brandschäden und mutwilligen Zerstörungen. Außerdem besteht in einigen Ländern aufgrund der jeweiligen Gesetzgebung eine Unfallhaftung. Die zusätzlichen Bewirtschaftungskosten entstehen aus der Notwendigkeit, Schutzmaßnahmen gegen Feuer und mutwillige Zerstörungen zu treffen und den Wald sauber zu halten. Besonders in der Umgebung von Städten hinterlassen viele Besucher Abfälle und Unrat in den Wäldern. Zu den Bewirtschaftungskosten kommen gegebenenfalls noch die Kosten der Feuer- und Unfallversicherung hinzu. In einigen Mitgliedstaaten übernimmt entweder der Staat einen Teil der Kosten für die Feuerversicherung, oder er entschädigt den Waldbesitzer im Fall eines Waldbrandes, indem er einen Teil der Kosten für die Wiederaufforstung trägt oder andere Beihilfen gewährt. In den meisten Mitgliedsstaaten gibt es aber keine solche Regelungen. Auch die Gesetze über die Haftpflicht des Eigentümers und des Besuchers weichen stark voneinander ab. Hier sei darauf hingewiesen, daß — was auch immer das Gesetz vorschreibt — der Besucher oft gar nicht in der Lage ist, für die Schäden, die ein von ihm verschuldetes Feuer verursacht hat, aufzukommen.

Auch indirekte zusätzliche Kosten, die sich nicht ohne weiteres beziffern lassen, gehen auf das Konto der Besucher. So muß z. B. mitunter bei der Bewirtschaftung und beim Holzfällen auf die Sicherheit der Besucher Rücksicht genommen werden. In Extremfällen kann die Verdichtung des Bodens zu einer Beeinträchtigung der Fruchtbarkeit führen. Zu Einkommenseinbußen kommt es vor allem dann, wenn die Interessen der Wanderer mit denjenigen der Jäger kollidieren.

5.8

Am günstigsten für die Waldbesitzer ist es, wenn sie die Öffentlichkeit von ihrem Besitz fernhalten können, aber dies ist nicht im Sinne des öffentlichen Interesses. Dort wo der Zugang zu den Wäldern gesetzlich vorgesehen ist oder aufgrund des Gewohnheitsrechts geduldet wird, sind die Besitzer in einigen Mitgliedstaaten schlechter gestellt als in anderen, je nachdem,

— ob sie dafür bezahlt werden, daß sie der Öffentlichkeit Zugang zu ihren Wälden gewähren,

— wie die Haftpflicht gesetzlich geregelt ist,

— ob der Staat einen Beitrag zu den Kosten für die Feuerversicherung und/oder einen Ausgleich für Brandschäden leistet.

5.9

Daraus folgt:

1. Innerhalb der durch Gewohnheitsrecht und nationale Gesetzgebung gezogenen Grenzen und mit den in Absatz 5.5 genannten Einschränkungen sollten möglichst viele Wälder unentgeltlich und für Fußgänger frei zugänglich sein.

2. Dort, wo die Allgemeinheit Zugang zu den Wäldern hat, sollten die Rechte und Pflichten der Besucher, der Waldbesitzer, des Staates und anderer zuständiger Behörden eindeutig geregelt werden. Diese Regeln sollten innerhalb der ganzen Gemeinschaft so einheitlich sein, wie es unter Berücksichtigung der spezifischen nationalen und lokalen Erfordernisse vertretbar ist.

5.10

Bisher war lediglich davon die Rede, daß der Öffentlichkeit Zugang zu den Wäldern gewährt wird, ohne daß dabei irgendwelche besonderen Einrichtungen geschaffen werden. Der Bedarf an solchen Einrichtungen, wie Parkplätzen, Raststellen, Campingplätzen und Informationszentren wird jedoch immer größer. Wo solche Einrichtungen entstehen, müssen auch die entsprechenden sanitären Maßnahmen getroffen werden. Freizeiteinrichtungen tragen auch dazu bei, daß sich die Besucher auf bestimmte Orte konzentrieren, wo sie durch geeignete Ausstellungen, schriftliche Informationen und mündliche Erläuterungen durch ausgebildetes Personal zu einem größeren Interesse und besseren Verständnis für die Natur im allgemeinen und den Wald im besonderen angeregt werden können. Dank dieser Konzentration auf bestimmte Bezirke wird der übrige Wald, in dem wegen der in Absatz 5.5 genannten Gründe Besucherströme weniger erwünscht sind, auch weniger frequentiert. Freizeiteinrichtungen wurden in den Wäldern erst in den letzten 10 bis 15

Jahren geschaffen, und auch hier bestehen mit Rücksicht auf örtliche Gegebenheiten große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf Anzahl und Art dieser Anlagen. Am größten ist der Bedarf selbstverständlich in dicht besiedelten Gebieten, besonders dort, wo keine Strände in erreichbarer Nähe sind und auch sonst nur wenig Möglichkeiten für Freizeitbeschäftigungen im Freien geboten werden.

Die Errichtung und Instandhaltung von Freizeiteinrichtungen in den Wäldern erfordert besondere Fertigkeiten und eine angemessene Kontrolle. Außerdem ist sie teuer und nur selten lukrativ. Deshalb sollten die Kosten für die Schaffung solcher Einrichtungen über die bloße Anlage von Fußwegen hinaus und ohne kommerziellen Nutzwert vom Staat und anderen öffentlichen Körperschaften getragen werden. Privaten Waldbesitzern sollte nicht die Verpflichtung auferlegt werden, in ihren Wäldern solche Einrichtungen zu schaffen oder von anderen schaffen zu lassen.

5.11

Eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in allen Fragen, die den Zugang zu und die Erholung in den Wäldern betreffen, wäre zum jetzigen Zeitpunkt besonders sinnvoll, wenn sie sich auf folgende Punkte konzentrieren würde:

— Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und engere Kontakte zwischen den verhältnismäßig wenigen Sachverständigen für diese Fragen;— Probleme der Forschung und Planung in diesem Bereich, soweit sie von gemeinsamem Interesse sind;

— Schaffung einer Vereinbarung über die Definition und Klassifizierung der Freizeiteinrichtungen und der damit verbundenen Kosten als Grundlage für eine vernünftige Planung und für künftige statistische Arbeiten.

6 Hege und Pflege der freilebenden Tiere

6.1

Die Hege und Pflege der in den Wäldern lebenden Tiere muß eng mit den übrigen Aspekten der Forstwirtschaft koordiniert werden, wenn zwischen der Erhaltung der Tierwelt, der Pflege des Waldes, der Jagd und der Öffnung der Wälder für die Allgemeinheit ein ausgewogenes Verhältnis bestehen soll. Es geht um die Sicherung eines angemessenen Lebensraums für die Tiere, die sich nur im Wald am Leben erhalten können, und gleichzeitig um die Kontrolle des Bestands, damit sich keine Art so stark vermehrt, daß sie für die anderen Arten, für den Wald und möglicherweise auch für die angrenzenden Landwirtschaftsbetriebe zu einer Bedrohung wird. Der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über den Schutz der Vögel *) enthält auch Maßnahmen, die dieser Zielsetzung in bezug auf Vögel gerecht werden. Bei den Säugetieren gibt es die gleichen Probleme. Hirsche und Rehe brauchen den Schutz des Waldes, aber wenn sie sich zu stark vermehren, können sie durch die Schäden, die sie an jungen Bäumen verursachen, ganze Wälder vernichten.

6.2

Wie überall wirft auch die Hege und Pflege der Tiere in den Wäldern mitunter Probleme auf, weil die Interessen derjenigen, die das Wild erhalten sollen, mit denjenigen der Jäger kollidieren, wenn auch die besonnenen Vertreter beider Interessengruppen zugeben, daß sie dasselbe Ziel verfolgen, nämlich die Erhaltung eines gesunden, zahlenmäßig vertretbaren Tierbestands. Dieses Ziel ist nur zu erreichen, wenn nicht nur Tierschutzmaßnahmen getroffen, sondern gleichzeitig die nicht lebensfähigen und nicht für die Fortpflanzung benötigten Tiere getötet werden. Entgegen den Erwartungen haben sich gerade dort, wo die Jagd eine besondere Rolle spielt, Hirsche und Rehe derartig vermehrt, daß sie in den Wäldern beträchtliche Wildschäden anrichten und eine Bedrohung für ihren eigenen Fortbestand darstellen.

6.3

Schon immer war in den meisten Mitgliedstaaten der Förster gleichzeitig Jäger und Heger und mit allen Aspekten von Hege und Pflege der Tiere vertraut. Daher überrascht es nicht, daß in den meisten Mitgliedstaaten die Forstbehörden auch für alle Jagdangelegenheiten zuständig sind. Die gesetzliche Regelung der Jagd ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat ziemlich verschieden. Den höchsten Entwicklungsstand hat in dieser Beziehung die Bundesrepublik mit ihrem kürzlich verabschiedeten Bundesjagdgesetz erreicht. Da Jagdgesetze und -gebräuche stark in der lokalen Tradition verwurzelt und den örtlichen Gegebenheiten angepaßt sind, wäre es wenig sinnvoll, sie zu harmonisieren. Es sollte lediglich dafür gesorgt werden, daß zum Schutz des menschlichen Lebens und zur Verhütung von Tierquälerei gewisse Mindestnormen eingehalten werden. Aus diesem Grund sollte jeder, der auf die Jagd gehen will, vor einer geeigneten nationalen oder regionalen Behörde durch eine Prüfung oder auf andere Weise den Beweis erbringen, daß er (bzw. sie)

1. die nötige Fähigkeit und Vertrauenswürdigkeit für den Umgang mit Jagdwaffen besitzt,
2. so gut über Wildarten Bescheid weiß, daß er (bzw. sie) die Tiere genau erkennt und ohne ihnen unnötige Schmerzen zuzufügen, erlegen kann,
3. die einschlägigen Gesetze und Vorschriften, z. B. über Schonzeiten kennt. Von diesem Punkt könnte abgesehen werden, wenn der Jäger (z. B. ein Besucher aus dem Ausland) in Begleitung einer Person jagt, welche die Verantwortung dafür übernimmt, daß der Jäger diese Gesetze und Vorschriften einhält.

In einigen Mitgliedstaaten, vor allem in Deutschland, sind diese Fragen bereits hinreichend gesetzlich geregelt. Die Jäger, die auch in anderen Mitgliedstaaten auf die Jagd gehen wollen, würden selbstverständlich eine gegenseitige Anerkennung der Jagdscheine begrüßen, aber man kann von den Mitgliedstaaten, die selbst hohe Anforderungen stel-

*) ABl. EG Nr. C 60 vom 13. März 1975, S. 51

len, kaum erwarten, daß sie die Prüfungsbescheinigungen anderer Mitgliedstaaten anerkennen, bevor dort nicht vergleichbare Maßstäbe gelten.

Darüber hinaus gibt es noch andere Fragen, zu deren Regelung weniger eine Aktion der Gemeinschaft, als vielmehr Vereinbarungen zwischen benachbarten Mitgliedstaaten geeignet wären. Als Beispiele wären die zeitliche Regelung der Jagdsaison entlang gemeinsamer Grenzen und die Durchführung besonderer Maßnahmen zur Erhaltung bestimmter, auf einen kleinen Lebensraum begrenzter Tierarten, wie etwa der Gemsen, zu nennen. Schutzmaßnahmen gegen Plagen, wie etwa die Waldtauben, die sich nicht an nationale Grenzen halten, könnten ebenfalls in diesem Zusammenhang erwogen werden.

Schließlich könnte, wie in den meisten anderen Bereichen der Forstwirtschaft, der Austausch von Informationen über die Grenzen hinweg verbessert werden, um jedem Land die Möglichkeit zu geben, von den anderen etwas zu lernen.

7 Instrumente der Forstpolitik

Organisation

7.1

Damit ein Land eine erfolgreiche Forstpolitik betreiben kann, braucht es eine sinnvoll aufgebaute, mit ausreichend Personal und den notwendigen Befugnissen ausgestattete Forstbehörde. Außerdem spielen aber auch noch andere Faktoren eine Rolle.

1. Welchen Platz soll das Forstressort im organisatorischen Aufbau der Regierung einnehmen? In Belgien, Frankreich, Deutschland und Italien ist der Landwirtschaftsminister für die Forstwirtschaft zuständig; in Irland ist es das Fischereiministerium, in Luxemburg das Innenministerium, in den Niederlanden das Umweltministerium, ebenso wie in Dänemark, wo jedoch einige Aufgaben in Zusammenhang mit den Privatforsten noch beim Landwirtschaftsministerium verblieben sind, das ursprünglich für die gesamte Forstwirtschaft verantwortlich war. Im Vereinigten Königreich ist die Forestry Commission, das ist die Forstbehörde für England, Schottland und Wales, drei Ministern verantwortlich, gehört aber selbst nicht zu einem Ministerium. In Nord-Irland ist die Forstbehörde ein Teil des Landwirtschaftsministeriums. Diese organisatorische Vielfalt überrascht nicht, denn die Forstwirtschaft geht notwendigerweise mehrere Ressorts an, und es ist Ansichtssache, welchem Ressort sie zugeordnet werden sollte.
2. Sollte die Forstbehörde selbst die Staatsforsten verwalten, oder sollte damit eine besondere Stelle betraut werden? Auch hier gibt es Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. In Deutschland und im Vereinigten Königreich nimmt die Forstbehörde diese Funktion wahr, in Frankreich sind die Aufgaben aufgeteilt.
3. Inwieweit ist eine Zentralisierung erstrebenswert? In Frankreich, im Vereinigten Königreich, Dänemark, den Niederlanden und Luxemburg herrscht ein hohes Maß an Zentralisierung, während in Deutschland jedes Bundesland seine eigene Forstbehörde hat. Auch die italienischen Regionen sind stark dezentralisiert. In dieser Beziehung spiegelt sich die allgemeine Tendenz in den betreffenden Ländern auch im Forstsektor wider.

7.2

Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in bezug auf die Organisation ihrer Forstbehörden sind z. T. durch unabänderliche Gegebenheiten bedingt, z. B. in Deutschland durch die Tatsache, daß die Staatsforsten im Besitz der Länder sind. Z. T. beruhen diese Unterschiede aber auch auf einer freien Entscheidung der betreffenden Mitgliedstaaten. Wenn ein Mitgliedstaat die Absicht hat, organisatorische Änderungen vorzunehmen, sollte er zunächst prüfen, wie es anderen Mitgliedstaaten, die bereits einschlägige Erfahrungen gesammelt haben, dabei ergangen ist.

Generell dürfte eine wirkungsvolle Forstpolitik um so schwieriger durchzuführen sein, je stärker die Zuständigkeiten aufgeteilt sind. Es kommt daher wesentlich darauf an, daß nur eine Behörde die Verantwortung für sämtliche Aspekte der Forstwirtschaft — Holzproduktion, Schutz des Waldes und die Sicherung seiner Erholungsfunktion — trägt. Nur so ist eine gute Koordinierung alle dieser Funktionen des Waldes gewährleistet. Selbstverständlich sollten dabei die Vertreter verschiedener Interessen angehört werden, besonders im Planungsstadium.

Wegen des langfristigen Charakters der Forstwirtschaft hängt der Erfolg der Forstpolitik auch wesentlich von ihrer Kontinuität ab. Aufwendungen für das Anpflanzen von Bäumen sind umsonst, wenn die Bäume dann mangels Geld nicht gepflegt und geschützt werden können und infolgedessen eingehen. Das schließt Programmänderungen in der Forstpolitik nicht aus, bedeutet aber, daß jede Änderung genau überlegt und zum richtigen Zeitpunkt durchgeführt werden muß. Am besten wird die Kontinuität gewährleistet, wenn die Forstprogramme nicht allzu sehr den kurzfristigen Schwankungen der Wirtschaftslage unterworfen sind. Das ist zwar hauptsächlich Sache der einzelnen Länder, aber die Gemeinschaft könnte ihren Einfluß im Sinne der erstrebten Stabilisierung geltend machen.

Forstrecht

7.3

Die Mitgliedstaaten haben die Kommission regelmäßig über ihre forstrechtlichen Bestimmungen und die von Zeit zu Zeit daran vorgenommenen Änderungen unterrichtet.

Eine vorläufige Übersicht über die Situation führt zu folgenden Feststellungen:

1. Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen große Unterschiede in bezug auf die gesetzliche Regelung ihres Forstwesens. Einige Mitgliedstaaten, namentlich das Vereinigte Königreich, beschränken die gesetzlichen Vorschriften auf ein Mini-

mum und ergänzen sie, wenn nötig, durch Verwaltungsmaßnahmen, während andere Mitgliedstaaten eine umfassende gesetzliche Regelung getroffen haben, die der Verwaltung wesentlich weniger Spielraum läßt.

2. In einigen Mitgliedstaaten sind die Waldbesitzer bei der Bewirtschaftung ihres Besitzes wesentlich ungebundener als in anderen, was z. T. eine Folge des in Absatz 1 beschriebenen Tatbestands ist. Andererseits erhalten diejenigen, die in ihren Entscheidungen freier sind, weniger finanzielle und technische Unterstützung vom Staat.
3. In einigen Mitgliedstaaten bedarf es einer Zusammenfassung der gesetzlichen Vorschriften. Infolge mehrerer Änderungen im Laufe der Jahre herrscht in einigen Punkten eine gewisse Rechtsunsicherheit, weil jeweils eine ganze Reihe aufeinanderfolgender Gesetze zu Rate gezogen werden müssen.
4. Generell verfügen alle Mitgliedstaaten über eine ausreichende oder sogar gute gesetzliche Regelung für die Durchführung ihrer gegenwärtigen Politik. Eine Ausnahme bilden allerdings in einigen Mitgliedstaaten die Vorschriften über den öffentlichen Zugang zu den Wäldern. Das mag seinen Grund darin haben, daß die Wälder erst seit verhältnismäßig kurzer Zeit in stärkerem Maß für Erholungszwecke erschlossen werden.

7.4

Die Mitgliedstaaten sollten auf jeden Fall dafür sorgen, daß ihr Forstrecht geeignet ist für die wirkungsvolle Durchführung

— der Forstpolitik auf nationaler Ebene und
— der auf Gemeinschaftsebene getroffenen forstpolitischen und anderen Maßnahmen.

Solange die einzelstaatlichen Forstgesetze diesen Anforderungen genügen, hätte eine generelle Harmonisierung keinen besonderen Nutzeffekt. Die Ergebnisse der in Absatz 7.3 in Aussicht gestellten Analyse der vorhandenen forstrechtlichen Bestimmungen werden zeigen inwieweit eine Harmonisierung wünschenswert wäre.

Steuern und Beihilfen

7.5

Geht man davon aus, daß die Erhaltung und Vergrößerung des Waldbestandes auf lange Sicht eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse ist, so ergibt sich daraus für die Mitgliedstaaten die Notwendigkeit, durch Steuern und Beihilfen dafür zu sorgen, daß es sich für die Waldbesitzer lohnt, **ihre** forstlichen Ressourcen zu vermehren, anstatt sie zu vernachlässigen oder gar zu zerstören. Soll dieses Ziel erreicht werden, müssen folgende Punkte beachtet werden:

— Das Einkommen aus der Forstwirtschaft beträgt im allgemeinen weniger als 3 v. H. des Kapitals, das der Baumbestand und der Grund und Boden darstellen.
— Da mehr als 95 v. H. aller privaten Forstbetriebe weniger als 50 ha groß sind, ist das Einkommen ihrer Besitzer nicht nur im Verhältnis zum Kapitalwert, sondern auch in absoluten Zahlen meistens gering.
— Aus diesen kleinen Forstbetrieben beziehen die Besitzer normalerweise kein regelmäßiges Jahreseinkommen, da die Bäume nur in gewissen Zeitabständen geschlagen werden.
— Selbst größere Forstbetriebe sind nur selten die Haupteinnahmequellen ihrer Besitzer.
— Neue Pflanzungen erbringen in der Regel 20 bis 30 Jahre lang überhaupt keinen Ertrag, außer bei sehr schnell wachsenden Hölzern, und während eines weiteren Zeitraums decken die Einnahmen nicht einmal die Bewirtschaftungskosten.
— Eine genaue Unterscheidung zwischen Einkommen und Kapital ist in der Forstwirtschaft nicht möglich, da die Bäume zugleich Produktionsanlage und Produkt sind.

7.6

Eine Darstellung der Waldbesteuerung und der finanziellen Beihilfen für die Forstwirtschaft in den Mitgliedstaaten enthält die Untersuchung „Forstliche Probleme und ihre Auswirkungen auf die Umwelt in den Mitgliedstaaten der EG" (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Informationen über die Landwirtschaft Nr. 25, 1976).

Steuern

7.7

Das System der Waldbesteuerung in den EG-Staaten basiert in erster Linie auf der Einkommensteuer, zu der in einigen Ländern noch eine Kapital- oder Vermögensteuer, verschiedene Grund- und andere Immobiliensteuern sowie Erbschaft- und Schenkungsteuern hinzukommen, die im Falle eines unentgeltlichen Besitzwechsels zu zahlen sind. Zusätzlich wird bei der Veräußerung eines Forstbetriebs eine Mehrwertsteuer in festgelegter Höhe erhoben.

7.8

In bezug auf Inhalt und Steuersatz sowohl der Einkommensteuer als auch der übrigen forstlichen Steuern bestehen zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede. Ein genauer Vergleich wird durch verschiedene Faktoren erschwert, zu denen z. B. die Anrechnung des Einkommens eines Waldbesitzers aus anderen Quellen und die steuerähnlichen Belastungen, wie etwa die Zahlungen für die Sozialversicherung der Arbeitnehmer gehören. Immerhin zeigt die in Absatz 7.6 erwähnte Untersuchung auf welche Weise verschiedene Mitgliedstaaten versuchen, ihr Steuersystem den oben aufgeführten besonderen Gegebenheiten der Forstwirtschaft anzupassen. Dafür einige Beispiele:

— Einkommensteuer:
  — niedriger Steuersatz oder Steuererlaß unter bestimmten Voraussetzungen,
  — einfache Methoden der Veranlagung (auf der Grundlage des Pachtwertes, des potentiellen Ertrags oder der Standortsbonität),

- — einfache Regelung für die Anrechnung von Verlusten auf das Einkommen.

— Veräußerungsteuern:

- — niedriger Steuersatz oder Festsetzung eines hohen Betrages, unterhalb dessen keine Steuern erhoben werden,
- — Zahlungsaufschub, wenn der neue Besitzer den Betrieb während eines vorgeschriebenen Zeitraums angemessen bewirtschaftet.

— Allgemein:

- — niedrigere Steuersätze, wenn der Besitzer gewisse Bewirtschaftungsnormen einhält.

Wenn derartige Steuervorschriften so formuliert sind, daß sie allen Gegebenheiten Rechnung tragen, können sie einer guten Forstwirtschaft dienlich sein und der Tendenz zu einer weiteren Aufteilung der kleinen Privatbetriebe entgegenwirken. Sind sie nicht in dieser Weise formuliert, können die anstelle einer positiven eher überhaupt keine Auswirkung auf die Forstwirtschaft oder sogar erwünschte Konsequenzen haben, indem sie z. B. dazu führen, daß überalterte Baumbestände, die längst geschlagen und verjüngt werden müßten, stehen bleiben.

Die Untersuchung enthält einige diesbezügliche Empfehlungen, welche die Kommission gemeinsam mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten prüfen wird. Es hat selbstverständlich keinen Sinn, die Waldbesteuerung, die nur einen kleinen Bereich des gesamten Steuersystems ausmacht, im Rahmen der Gemeinschaft zu harmonisieren, aber man hofft, daß jeder Mitgliedstaat nach eingehender Prüfung der Ergebnisse der Untersuchung in der Lage sein wird, sein Waldbesteuerungssystem im Rahmen seiner gesamten Steuergesetzgebung zu verbessern und zu einem brauchbareren Instrument seiner Forstpolitik zu machen. Dieser Prozeß wird dann vermutlich zu einer allmählichen Annäherung der Waldbesteuerungssysteme führen, aber dies ist nicht das eigentliche Ziel.

Beihilfen

7.9

Zur Finanzierung forstlicher Maßnahmen leistet der Staat direkte und indirekte Beihilfen. Direkte Beihilfen bestehen z. B. darin, daß nicht staatliche Forstbetriebe als Anreiz für bestimmte forstliche Maßnahmen und für die Pflege der Wälder vom Staat oder anderen zentralen oder örtlichen Behörden Zuwendungen in Form von Gütern oder Geld erhalten. Diese Beihilfen können, müssen aber nicht zweckgebunden sein. Sie werden ohne Gegenleistung und in einer der folgenden Formen gewährt:

- — als finanzielle oder sonstige Zuwendungen mit finanziellem Wert, z. B. in Form von Naturalien, ohne Rückzahlungsverpflichtung,
- — als Darlehen, die aufgrund der Bedingungen, zu denen sie gewährt werden, (Rückzahlungsaufschub, niedrige Zinsen) den Charakter von Beihilfen haben.

Indirekte Beihilfen bestehen in einem vorübergehenden oder dauernden Verzicht des Staates oder anderer zentraler oder lokaler Behörden auf die Steuern, woraus der Forstwirtschaft im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen ein Steuervorteil erwächst. Diese Beihilfen gehören in den Bereich der Steuern.

7.10

In allen Mitgliedstaaten außer in Belgien wird der private Forstbesitz in irgendeiner Form vom Staat unterstützt. In bezug auf den Zweck, die Art der Gewährung und die Höhe der Beihilfe bestehen große Unterschiede.

Die wichtigsten Aufgaben, für die in einem oder mehreren Ländern Beihilfen gewährt werden, sind folgende:

- — Aufforstung von Flächen, die für die Landwirtschaft nicht mehr geeignet sind, wohl aber für die Forstwirtschaft,
- — Anpflanzen von Bäumen außerhalb der Wälder,
- — Erhöhung der Produktivität vorhandener Wälder durch Bodenverbesserungs- und waldbauliche Maßnahmen,
- — Anlage von Forststraßen und -wegen,
- — Beschaffung von Spezialausrüstung für die Forstwirtschaft (z. B. zum Fällen der Bäume),
- — Schutzmaßnahmen gegen Feuer und Krankheiten,
- — Gründung von Forstvereinen,
- — Wiedergutmachung von Katastrophenschäden, etwa durch Feuer oder Sturm,
- — Öffnung der Wälder für die Allgemeinheit.

Ein Zweck, für den nach dieser Liste bemerkenswerterweise keine Beihilfen gewährt werden, ist die Durchforstung der Wälder im Interesse eines besseren Gedeihens der verbleibenden Bäume und einer besseren Belieferung der holzverarbeitenden Industrie mit Kleinholz. Wie bereits in Absatz 3.8 erwähnt, sollte die Zweckmäßigkeit einer solchen Beihilfe geprüft werden.

7.11

Direkte Beihilfen für einen bestimmten Zweck, wie sie in der obigen Liste aufgeführt sind, können den besonderen Gegebenheiten und wechselnden Bedürfnissen wesentlich besser angepaßt werden, als indirekte Beihilfen in Gestalt von Steuererleichterungen. Allerdings müssen direkte Beihilfen, um wirkungsvoll zu sein und das Vertrauen der Betroffenen zu erhalten, auch ein gewisses Maß an Kontinuität erkennen lassen.

7.12

Beihilfen, die erst lange Zeit später zu Buche schlagen, wie etwa die Beihilfen für die Wiederaufforstung, wirken sich kurzfristig entweder gar nicht oder nur geringfügig auf die Holzpreise oder auf das Einkommen der Waldbesitzer aus. Somit besteht kaum die Gefahr, daß durch unterschiedlich hohe Beihilfen der Wettbewerb verzerrt wird. Beihilfen für infrastrukturelle Maßnahmen, wie etwa den Bau von Straßen, können sogar dazu beitragen, bestehende Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, indem sie die Besitzer von weniger zugänglichen

Waldflächen in den Genuß der gleichen Vorteile bringen, die anderen Besitzern, deren Wälder schon vorher durch Straßen erschlossen waren, bereits früher zuteil wurden. Anders sieht es z. B. mit der Beihilfe für die Beschaffung von forstwirtschaftlichen Maschinen oder mit der oben erwähnten etwaigen Durchforstungsbeihilfe aus. Beihilfen dieser Art könnten den Wettbewerb verzerren, wenn nicht für eine gewisse Koordinierung auf Gemeinschaftsebene gesorgt wird.

Auch wo keine Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung durch unterschiedlich hohe Beihilfen besteht, sprechen genügend andere Gründe dafür eine allzu unterschiedliche Behandlung der Waldbesitzer in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft zu vermeiden.

7.13

Wie schon in Absätzen 1.9 bis 1.11 erwähnt, wurden vom EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft) bereits Gemeinschaftsbeihilfen für Forstprojekte gewährt, und dem Ministerrat liegen noch zwei Vorschläge der Kommission für forstliche Maßnahmen vor.

Die Kommission beabsichtigt, die Zweckmäßigkeit einer verstärkten Beteiligung der Gemeinschaft an der Gewährung von finanziellen Beihilfen für die Forstwirtschaft zu prüfen, um damit

1. die Verwirklichung forstpolitischer Ziele zu unterstützen und
2. sicherzustellen, daß die Forstwirtschaft einen möglichst wirksamen Beitrag zur Regional-, Sozial- Agrar- und Umweltpolitik sowie in anderen Bereichen der Politik der Gemeinschaft leistet.

Forschung und Entwicklung

7.14

Ein guter Teil der forstlichen Forschungs- und Entwicklungsarbeit in der Europäischen Gemeinschaft hat durchaus Weltniveau, aber insgesamt wird an zu vielen Stellen isoliert und ungezielt geforscht. Es gibt eine große Anzahl meistens kleiner Forschungsinstitute. Einige unterstehen direkt der Aufsicht der betreffenden Forstbehörden, wie etwa die Forschungsabteilung der „Forestry Commission" in Großbritannien oder die Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft in Rheinbek und die forstlichen Forschungsanstalten der Bundesländer; einige unterstehen der Aufsicht anderer Regierungsstellen, wie etwa das „Centre National de Recherches Forestières" in Nancy (Frankreich); einige sind der forstwissenschaftlichen Fakultät einer Universität angegliedert, einige unterstehen der Aufsicht der Forstindustrie oder forstindustrieller Vereinigungen, und schließlich gibt es auch Institute für Agrar- und Umweltforschung, die sich mit bestimmten Aspekten der forstwissenschaftlichen Forschung befassen. Die Folge dieser starken Streuung der Forschungsbemühungen ist nicht nur das Fehlen einer gezielten Ausrichtung, sondern mitunter auch eine unnötige Überschneidung. Es sei jedoch betont, daß es nicht immer eine Verschwendung ist, wenn an mehreren Stellen zum gleichen Thema geforscht wird, weil ein Forschungsteam möglicherweise eine bessere Methode zur Lösung eines spezifischen Problems findet, als ein anderes Forschungsteam.

Angesichts ihres geschichtlichen Ursprungs und des institutionellen Rahmens, in dem die Forschungseinrichtungen arbeiten, muß diese Streuung vorläufig als ein Tatbestand hingenommen werden. Das bedeutet nicht, daß nichts unternommen werden könnte, um die Kosteneffektivität der forstwissenschaftlichen Forschung in der Gemeinschaft zu verbessern. Erste bescheidene Schritte in dieser Richtung wurden bereits unternommen.

7.15

Auf Anregung der Leiter der Forstbehörden in den Mitgliedstaaten hat die Kommission die Leiter der zentralen forstlichen Forschungsinstitute der Mitgliedstaaten zu einer inoffiziellen Arbeitsgruppe zusammengefaßt, die sich seit 1974 jeweils ein- bzw. zweimal getroffen hat. Zunächst stellte die Arbeitsgruppe eine Liste der Forschungsinstitute der Gemeinschaft mit kurzen Angaben über die jeweiligen Schwerpunkte auf, so daß die Forscher in jedem Bereich zumindest wissen, mit wem sie innerhalb der Gemeinschaft Verbindung aufnehmen können. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen der Forschung, namentlich bei der Forstgenetik wurde verbessert, und außerdem einigte man sich auf einige wichtige Punkte, die Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene erfordern. Dies sind

— die Bekämpfung der Holländischen Ulmenkrankheit
— die bessere chemische Verwendung von Holz
— die Forschung über Feuerschutzmaßnahmen.

Der nächste Schritt wird logischerweise ein Versuch ein, den Forschungsbedarf systematisch zu erfassen, so daß die Mitgliedstaaten und auch die einzelnen Forschungsinstitute besser beurteilen können, worauf sie ihre Bemühungen auf der Basis einer freiwilligen Zusammenarbeit mit anderen und gegebenenfalls im Rahmen einer Arbeitsteilung aus Gründen der Wirtschaftlichkeit konzentrieren sollten. Die Aufstellung eines Prioritätenkatalogs für Aktionen auf Gemeinschaftsebene dürfte dadurch ebenfalls erleichtert werden.

Ferner wird eine Anpassung der Forschung an die neuen Bedürfnisse der Forstwirtschaft auf kurze und längere Sicht notwendig sein. Die generelle Einführung von schnell wachsenden exotischen Hölzern und die Erschließung der Wälder für Erholungszwecke haben forstwirtschaftliche Probleme aufgeworfen, die nur auf der Grundlage neuer Forschungsergebnisse gelöst werden können. Diese Forschung kann in Zusammenarbeit sinnvoller betrieben werden. Außerdem ist die herkömmliche empirische Forschung an einem Punkt angelangt, über den sie nur mit Hilfe einer intensiveren Grundlagenforschung, z. B. über die biochemischen Aspekte der Genetik, hinausgelangen kann. Andererseits gibt es einige Bereiche der herkömmlichen forstlichen Forschung, die heutzutage nicht mehr so wichtig sind wie früher.

7.16
Schließlich sollte auch erwähnt werden, welchen Beitrag die forstliche Forschung in der Gemeinschaft zur Entwicklung der Forstwirtschaft in der Dritten Welt geleistet hat und weiterhin leisten sollte. Diese Leistung wurde von der Forstabteilung der FAO auf einem von der Kommission im Jahr 1976 organisierten Treffen der Leiter der Forstbehörden ausdrücklich unterstrichen. Gegeben und benötigt werden Hilfeleistungen beim Aufbau von forstlichen Forschungsanstalten in den Entwicklungsländern sowie bei der Forschung selbst. Im Vereinigten Königreich werden z. B. zur Zeit die für rd. 30 Entwicklungsländer am besten geeigneten Arten von schnell wachsenden tropischen Kiefern untersucht, ein Beispiel für eine außerordentlich sinnvolle Arbeit, die vielleicht noch intensiviert werden sollte.

Ausbildung

7.17
Die Ausbildung derjenigen, die in der Forstwirtschaft beschäftigt sind, hat sich in den letzten 20 Jahren sehr geändert, konnte aber trotzdem nicht mit den neuen Anforderungen Schritt halten, welche z. T. die Mechanisierung der Forstwirtschaft und z. T. die wachsende Bedeutung der Umweltschutzfunktion und des Erholungswertes der Wälder mit sich gebracht haben. In diesem Zusammenhang sind folgende drei Gruppen zu unterscheiden:

— höhere Forstbeamte und -verwalter, die mit der allgemeinen Planung und Organisation betraut sind,

— mittlere Forstbeamte, die hauptsächlich mit der technischen Überwachung des Forstbetriebes betraut sind,

— ausgebildete Waldarbeiter und Bedienungspersonal für die Maschinen.

Früher hätte man jede einzelne dieser Gruppen nach sozialem Status und Einkommen differenziert und einer bestimmten „Ebene" zugeordnet. Das hatte seine Richtigkeit, solange der höhere Forstbeamte ein Mann mit einem abgeschlossenen Hochschulstudium war, was im übrigen auch heute noch der Fall ist; solange der mittlere Forstbeamte ein Mann mit einer praktischen Grundausbildung in Forstwirtschaft war und die Fähigkeit besaß, ungelernte Arbeiter zu beaufsichtigen und solange die Arbeiter selbst keinerlei Ausbildung hatten. Die Zeiten haben sich geändert. Die mittleren Forstbeamten von heute müssen nicht nur eine gründlichere Ausbildung in allen praktischen Aspekten der Forstwirtschaft mitbringen, sondern auch über die Organisation der vollmechanisierten Holzgewinnung und über die mit dem Umweltschutz und mit der Erholungsfunktion der Wälder verbundenen Probleme Bescheid wissen. An die Stelle der ungelernten Waldarbeiter, die man höchstens noch ausnahmsweise als Teilzeitarbeiter in ihren eigenen Parzellen antrifft, sind qualifizierte Facharbeiter getreten, die Maschinen bedienen und in der Lage sein müssen, selbständiger zu arbeiten als ihre Kollegen in der Fabrik, wo im Falle einer Panne meistens schnell ein Fachmann helfend eingreifen kann.

7.18
Wer die höhere Laufbahn einschlagen will, kann in allen Mitgliedstaaten außer in Luxemburg an einer Universität Forstwissenschaft studieren. In Belgien, Deutschland, Italien und im Vereinigten Königreich gibt es mehrere Universitäten bzw. Hochschulinstitute, die einen Hoschulabschluß in Forstwissenschaft oder in einem anderen Fach mit gewisser Spezialisierung auf die Forstwissenschaft vermitteln. In Frankreich, das allein 45 v. H. der gesamten Waldfläche der Gemeinschaft besitzt, gibt es nur eine solche Hochschule, und das dürfte genügen. Anderswo gibt es eindeutig eine unnötig große Anzahl von Ausbildungseinrichtungen und mehr qualifizierte Forstbeamte als Stellen in der Forstwirtschaft und in benachbarten Bereichen, wo ein Hochschulabschluß in Forstwissenschaft eine günstige Voraussetzung ist, wie etwa bei der Städteplanung und Raumordnung. Dies ist ein Aspekt der Forstwirtschaft, der Raum für beträchtliche Einsparungen bietet.

7.19
Forstwirtschaft ist nach wie vor in erster Linie ein Zweig der angewandten Ökologie, aber ein guter Forstbeamter muß heute mehr Kenntnisse über Geschäftsführung und Maschinen haben, als seine Vorgänger, und er muß mehr auf andere Aspekte der Bodennutzung eingehen. Die bisher noch unvollständige Anpassung der Ausbildung an diese neuen Anforderungen muß fortgesetzt werden, aber solange genügend strenge Maßstäbe angelegt werden, dürfte sich eine Vereinheitlichung erübrigen. Ein etwaiger Versuch in dieser Richtung könnte der Entwicklung eher hinderlich sein.

7.20
Im Gegensatz dazu gibt es zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede in bezug auf die Ausbildung der mittleren Forstbeamten, und hier scheinen auch die Ziele nicht immer klar definiert zu sein. Das eine Extrem ist eine für die heutigen Anforderungen viel zu simple, das andere eine viel zu theoretische Ausbildung. Nur in wenigen Mitgliedstaaten werden die Anwärter auf die Forstlaufbahn wirklich zu praktisch und organisatorisch versierten Forstverwaltern mit einer soliden Kenntnis der modernen Technologie ausgebildet. Dies ist ein Problem, mit dem sich die Kommission befassen wird.

7.21
Die Ausbildung der Waldarbeiter wurde in den letzten Jahren in der ganzen Gemeinschaft enorm verbessert, aber es bleibt immer noch viel zu tun, namentlich für die Ausbildung derjenigen, die nur einer Teilzeitbeschäftigung im Wald nachgehen. In Arbeitsgruppen und auf Sitzungen von Sachverständigen unter der Schirmherrschaft des FAO-ECE-Holzausschusses wurden und werden weiterhin nützliche Richtlinien für die Ausbildung der Waldarbeiter aufgestellt, so daß bis auf weiteres ein getrenntes Vorgehen auf Gemeinschaftsebene nicht nötig zu sein scheint.

Bemerkung:
FAO = United Nations Food and Agriculture Organization
ECE = United Nations Economic Commission for Europe

7.22
Auffrischungslehrgänge für Forstbeamte aller Ausbildungsstufen sind wichtig, um sie auf dem laufenden zu halten und ihre Leistungsfähigkeit und ihr Interesse an der Arbeit nicht erlahmen zu lassen. Gerade bei dieser Art der Fortbildung könnte sich ein Gedankenaustausch über die Grenzen hinweg als besonders nützlich erweisen. Es ist geradezu erschreckend, wie wenig Forstbeamte und Forstwarte über bewährte Methoden und Prinzipien in anderen Ländern wissen. Unter Berücksichtigung der Sprachschwierigkeiten sollte nach Mitteln und Wegen gesucht werden, um den Angehörigen eines Mitgliedstaats den Besuch solcher Lehrgänge in anderen Staaten zu ermöglichen. Die Kommission wird sich darum kümmern.

7.23
Wie bei der forstlichen Forschung haben die Mitgliedstaaten auch im Bereich der Ausbildung bereits viel getan, um Entwicklungsländern direkt oder indirekt über internationale Organisationen wie die FAO zu helfen, und sie werden dies auch weiterhin tun. In diesem Zusammenhang sollte untersucht werden, ob eventuell eine Aktion auf Gemeinschaftsebene sinnvoll wäre.

Information

7.24
Die Ausarbeitung vernünftiger forstpolitischer Maßnahmen und die Überwachung ihrer Durchführung setzt geeignete Statistiken und andere einschlägige Informationen voraus. Das gilt sowohl auf nationaler als auch auf Gemeinschaftsebene. Für die Gemeinschaft erfaßt das statistische Amt in Luxemburg seit einigen Jahren die Statistiken der einzelnen Mitgliedstataen über den jährlichen Einschlag, die Ein- und Ausfuhren, die Waldflächen und die forstlichen Strukturen (Größe der Forstbetriebe und Besitzverhältnisse). Abgesehen von begründeten Ausnahmen (Verwendung des NIMEX-Systems für die Handelsstatistik), basieren die Statistiken der Gemeinschaft auf den gleichen Definitionen wie die der FAO, sind aber je nach Bedarf ausführlicher. Die Arbeitsgruppe der Kommission für forstwirtschaftliche Statistik hat vor kurzem das schwierige Problem der Arbeitsstatistik, der Jahresholzbilanzen und der jährlichen Änderungen am Waldareal in Angriff genommen. Ferner werden Definitionen ausgearbeitet, die sich bei der künftigen statistischen Erfassung der Erholungsfunktionen des Waldes als nützlich erweisen könnten. Damit sollen die Schwierigkeiten vermieden werden, die bei anderen Statistiken aufgetreten sind, weil jeder Mitgliedstaat seine eigenen Definitionen benutzte, wodurch ein Vergleich unmöglich wurde. Ein zusätzlicher Bedarf an statistischem Datenmaterial über die Forstwirtschaft wird in absehbarer Zeit wohl kaum entstehen, aber später werden sicher Statistiken über Kosten und Preise und über technologische Indikatoren, wie etwa den Ertrag pro Mann und Jahr, oder wirtschaftliche Indikatoren, wie etwa die notwendigen Investitionen pro Arbeitsplatz, gebraucht.

Beratung

7.25
Die Formulierung einer vernünftigen nationalen Forstpolitik und ihre erfolgreiche Verwirklichung hängen in nicht geringem Maße von nützlichen regelmäßigen Beratungen zwischen der Forstbehörde und Vertretern folgender Interessengruppen ab:
— private und öffentliche Waldbesitzer,
— Arbeitnehmer,
— Holzverarbeitende Industrie der ersten Verarbeitungsstufe,
— Holzhandel,
— Natur- und Landschaftsschützer.

Beratungen helfen Interessenkonflikte zu beseitigen und das gegenseitige Verständnis zu vertiefen. Sie verringern die Gefahr, daß wichtige Punkte übersehen werden, und sie geben Anstöße für konstruktive Überlegungen und Entwicklungen. Wenn die verschiedenen Interessengruppen dieses Bereichs lernen, ihr gemeinsames Interesse zu erkennen und mit einer Stimme zu sprechen, vergrößert sich die Chance, daß sie auch gehört werden. In den meisten Mitgliedstaaten sind solche Beratungen in irgendeiner Weise vorgesehen, aber in fast allen Fällen wären Verbesserungen möglich. Das System muß zwar den örtlichen Gegebenheiten entsprechen, aber die meisten Mitgliedstaaten könnten auch hier von den anderen lernen.

7.26
Ähnliches gilt für die Beratungen zwischen den verschiedenen forstlichen Interessen auf Gemeinschaftsebene, aber solange diese nicht entsprechend organisiert sind, wird es schwierig sein, zu sinnvollen Konsultationen zu kommen. Fortschritte in dieser Richtung wurden bereits erzielt, aber es bleibt noch viel zu tun.

Öffentlichkeitsarbeit

7.27
Eine dynamische Forstpolitik und forstpolitische Programme, wie sie für das künftige Wohlergehen der Gemeinschaft notwendig sind, können nur mit ausreichender Unterstützung der Öffentlichkeit verwirklicht werden, und mit einer solchen Unterstützung ist nur zu rechnen, wenn die Öffentlichkeit mehr Verständnis für die Forstwirtschaft aufbringt, als dies heute der Fall ist. Den Anfang müssen die nationalen Forstbehörden machen, die heutzutage durch die Schaffung von Erholungsmöglichkeiten in den Wäldern viel mehr Möglichkeiten haben, die Öffentlichkeit zu informieren. Manche Forstbehörden nutzen diese Gelegenheit, indem sie Informationsstellen einrichten, Informationsschriften herausgeben, geführte Spaziergänge veranstalten usw. Darüber hinaus kann aber jeder einzelne, der mit Forstwirtschaft zu tun hat, helfen — sei es auch nur, indem er Freunden die zahlreichen Aspekte der Forstwirtschaft erläutert. Mehr Verständnis für die Forstwirtschaft bedeutet nicht nur mehr Unterstützung für sinnvolle Programme, die künftigen Generationen zugute kommen werden; mehr Verständnis bedeutet auch für denjenigen, der dieses Verständnis aufbringt, einen unmittelbaren Gewinn an Lebensfreude.

Entwurf eines Vorschlages für eine Entschließung des Rates betreffend die Ziele und Grundsätze der Forstpolitik in der Europäischen Gemeinschaft

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

gestützt auf den Vorschlag der Kommission,

gestützt auf die Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Es sollte dafür gesorgt werden, daß der Forstsektor einen wirksameren Beitrag zur Verwirklichung der Ziele des Vertrags leisten kann.

Manche auf nationaler Ebene angestrebten Ziele betreffen die Interessen der Gemeinschaft als Ganzes.

Um die Forstpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten auf die Verwirklichung der Ziele von gemeinsamem Interesse auszurichten, sollte eine entsprechende Koordinierung in dem erforderlichen Maße erfolgen —

NIMMT FOLGENDE ENTSCHLIESSUNG AN:

Die Politik der Mitgliedstaaten sollte die im Anhang aufgeführten Ziele der Forstpolitik verfolgen und ihre Prinzipien respektieren.

1 Grundsätzliches

1. Der Wald sollte als erneuerbares Kapital geschützt und so bewirtschaftet werden, daß er seine außerordentlich wichtige Funktion für die Erhaltung der Lebensqualität in der Europäischen Gemeinschaft in der Gegenwart und in Zukunft erfüllen kann. Dabei wären in erster Linie anzustreben:
   - — eine nachhaltige Steigerung der wirtschaftlichen Holzerzeugung,
   - — die Erhaltung und Verbesserung der Umwelt,
   - — der öffentliche Zugang zu den Wäldern als Erholungsraum.

   Soweit wie möglich sollten diese Ziele auf dem Wege einer Vielfachnutzung miteinander vereinbart werden, wobei es von den jeweiligen Besitzverhältnissen und von den besonderen örtlichen und zeitlichen Gegebenheiten abhängen muß, wo jeweils der Schwerpunkt liegt.
2. Die Forstpolitik sollte
   - — dem Umstand Rechnung tragen, daß die Forstwirtschaft eine langfristige Angelegenheit ist, und daß plötzliche forstpolitische Kursänderungen unangebracht sind,
   - — die besonderen Merkmale und die sich gegenseitig ergänzenden Funktionen des
     - — privaten Waldbesitzes, des
     - — staatlichen Forstbesitzes und des
     - — sonstigen öffentlichen Waldbesitzes berücksichtigen,
   - — dazu beitragen, die Wirtschaftlichkeit sachgemäß bewirtschafteter Forstbetriebe sicherzustellen.
3. Forstpolitische Maßnahmen sollten unter angemessener Berücksichtigung der nationalen und Gemeinschaftspolitik auf anderen Gebieten ausgearbeitet und durchgeführt werden, vor allem in bezug auf die:
   - — Bodennutzung,
   - — Landwirtschaft,
   - — Holzverarbeitende Industrie,
   - — Regionalentwicklung, einschließlich Beschäftigung und Lebensstandard, speziell in wirtschaftlich benachteiligten Gegenden,
   - — städtische und ländliche Umwelt.
4. Umgekehrt sollte die Landwirtschaftspolitik sowie die Politik auf anderen Gebieten mit möglichen Auswirkungen auf die Forstwirtschaft Rücksicht nehmen auf die Funktionen des Waldes und seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung.
5. Innerhalb der von den Gesetzen der einzelnen Länder gezogenen Grenzen sollten die Waldbesitzer ihre Wälder nach eigenem Ermessen bewirtschaften können.
6. Soweit dies zum Erreichen von gemeinsamen Zielen erforderlich ist, sollten forstpolitische Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene koordiniert werden.

2 Das Waldareal

1. In Gegenden, wo die Nutzung einer bestimmten Fläche aus klimatischen, topographischen oder bevölkerungspolitischen Gründen eine Frage von öffentlichem Interesse ist, sollte die Umwandlung von Forstflächen in nicht forstwirtschaftlich genutzte Flächen bzw. die Aufforstung von bis dahin nicht forstwirtschaftlich genutzten Flächen nur nach erfolgter Anhörung des Eigentümers, der Forstbehörde und sonstiger für die Bodennutzung zuständiger Stellen erfolgen, und zwar

- im Interesse eines angemessenen Gleichgewichts zwischen
  - — forstwirtschaftlichen, landwirtschaftlichen und anderen Bodennutzungsarten und
  - — dem Interesse des Grundbesitzers und dem öffentlichen Interesse.

2. Die Kriterien für die Beurteilung eines solchen Wechsels in der Bodennutzungsart sollten genau festgelegt werden. Der Wald sollte nicht als Landreserve angesehen werden, sondern unter Berücksichtigung aller Erzeugnisse, die er liefert, sowie seiner Allgemeinheit beurteilt werden.

3. Es sollten Maßnahmen getroffen werden, um den Wald vor größeren Feuerschäden und anderen Katastrophen zu schützen bzw. die durch eine Katastrophe hervorgerufenen Schäden zu beseitigen.

3 Holzerzeugung

1. Wenn über forstpolitische Maßnahmen zur Steigerung der Holzproduktion entschieden wird, sollte der erwartete Ertrag der Investition nur eine unter mehreren Überlegungen sein. Vielmehr sollte auch geprüft werden, ob sich die Umweltbedingungen durch diese Maßnahmen verbessern und inwieweit sich eine erhöhte Holzproduktion möglicherweise auswirkt auf
   - — die Regionalentwicklung und den Lebensstandard der ländlichen Bevölkerung, namentlich in wirtschaftlich benachteiligten Gegenden,
   - — die Wirtschaftlichkeit der holzverarbeitenden Industrie,
   - — die Verbesserung der Existenzbedingungen von Forstbetrieben,
   - — die Holzversorgung der Gemeinschaft.

2. Das Ziel sollte die Steigerung der Holzproduktion und eine bessere Nutzung des Holzes durch geeignete, den Besonderheiten der jeweiligen Länder bzw. Regionen angepaßte Maßnahmen sein.

   Als Maßnahmen, die hierzu in Betracht kommen, sind zu nennen:

   a) waldbauliche Maßnahmen
      - — beschleunigte Verjüngung der überalterten Bestände,
      - — rechtzeitige und angemessene Durchforstung der jungen Bestände,
      - — Auswahl der für die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten geeigneten Baumarten, Verwendung von Düngemitteln und sonstige Maßnahmen zur Förderung des Wachstums in Hochwäldern,
      - — Umwandlung von qualitativ minderwertigem Niederwald und anderen wenig produktiven Waldflächen in produktiven Hochwald,
      - — zusätzliche Schutzeinrichtungen gegen Feuer, Sturm und Krankheiten,
      - — Aufforstung von Ödland, das sich für die Forstwirtschaft besser als für andere Zwecke eignet,
      - — Anpflanzung von Bäumen, besonders schnell wachsender Arten, außerhalb des Waldes;

   b) bessere Nutzung von
      - — geschlagenen Bäumen (Äste, Baumstümpfe Wurzeln),
      - — Holz und Holzabfällen in der holzverarbeitenden Industrie,
      - — Altpapier im Wege der Wiederverwertung;

   c) organisatorische, infrastrukturelle und institutionelle Maßnahmen, um den Waldbau, die Holzernte und die Vermarktung wirtschaftlicher zu gestalten und dadurch Kosten zu senken sowie die Einnahmen aus der Holzerzeugung zu erhöhen. Mögliche Maßnahmen dieser Art wären
      - — die Förderung von Zusammenschlüssen mehrerer Waldbesitzer,
      - — die Förderung der Zusammenlegung von verstreuten kleinen Waldstücken in Privatbesitz,
      - — die Anlage von Straßen und Wegen, um den Zugang zu den Wäldern zu verbessern,
      - — die Förderung des Absatzes und die Beobachtung der Märkte,
      - — die Errichtung bzw. Erweiterung von holzverarbeitenden Industriebetrieben in tragbarer Entfernung von den Wäldern,
      - — die Förderung der einschlägigen Forschung und Entwicklung,
      - — die Verbesserung der Ausbildungsmöglichkeiten.

3. Die Mitgliedstaaten sollten auf einer vergleichbaren Basis und unter gleichzeitiger Veranschlagung der Kosten und der voraussichtlichen Einkünfte Programme für die in Absatz 2 genannten Maßnahmen aufstellen und diese Programme in regelmäßigen Abständen überprüfen.

4 Erhaltung der Natur und Schutz der menschlichen Umwelt

1. Als Mindestbeitrag zur Erhaltung der Natur und zum Schutz der menschlichen Umwelt sollten die Wälder so bewirtschaftet werden, daß
   - — die Fruchtbarkeit und Produktivität der Waldflächen auf lange Zeit gesichert,
   - — das Risiko anderweitiger Schäden möglichst klein gehalten und
   - — das Landschaftsbild sowie Tier- und Pflanzenleben berücksichtigt werden.

2. Die zuständigen Behörden sollten gesetzlich ermächtigt werden, nach Absprache mit den Waldbesitzern zusätzliche Schutzmaßnahmen zu treffen, soweit dies aus besonderen Gründen notwendig ist, insbesondere
   - zum Schutz gegen
     - Erosion durch Wasser und Wind,
     - Austrocknung und Überschwemmung,
     - Lawinen,
   - zur Erhaltung von Biotopen, die notwendig sind für das Fortbestehen von gefährdeten Tier- und Pflanzenarten, deren Erhaltung für wichtig erachtet wird.
3. Da die Durchführung der oben unter 1. und 2. genannten Maßnahmen möglicherweise die forstwirtschaftlichen Kosten erhöhen und die Einnahmen verringern wird, sollten diese Maßnahmen und ihre Anwendung in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht allzu unterschiedlich definiert und geregelt werden. Im übrigen sollten dabei auch solche Faktoren, wie die besonderen Bedürfnisse der wirtschaftlich benachteiligten Gebiete berücksichtigt werden.

5 Zugang zu den Wäldern und Erholung

1. Innerhalb der durch Überlieferung und einzelstaatliche Rechtsvorschriften gesetzten Grenzen sollte der gebührenfreie Zugang für Fußgänger in möglichst vielen Wäldern gestattet werden. Vertretbare Ausnahmen sollten klar definiert werden, und zwar im Interesse
   - der Erhaltung der Natur, namentlich in Gegenden, wo der Fortbestand der Wälder durch widrige Umweltbedingungen bedroht ist,
   - einer erfolgreichen Forstwirtschaft, die auch Maßnahmen zum Schutz gegen Feuer und andere Schäden beinhaltet,
   - der Verhütung von Schäden in angrenzenden Gebieten, namentlich auf landwirtschaftlich genutzten Flächen,
   - des Waldbesitzers und
   - der Tier- und Pflanzenpflege.
2. Wo der Zugang gewährt wird, sollten die Rechte und Pflichten der Besucher, des Waldbesitzers, des Staates und anderer zuständiger Behörden so geregelt werden, wie es den besonderen nationalen und lokalen Erfordernissen entspricht, wobei dennoch die Kriterien innerhalb der Gemeinschaft möglichst einheitlich sein sollten.
3. Wo über die bloße Gewährung des Zugangs für Fußgänger hinaus der Erholungswert des Waldes durch besondere, nicht kommerziell betreibbare Einrichtungen erhöht wird, sollten die entsprechenden Kosten vom Staat oder anderen öffentlichen Körperschaften getragen werden. Für den privaten Waldbesitz sollte keine Verpflichtung bestehen, solche Einrichtungen zu schaffen oder ihrer Schaffung zuzustimmen.

6 Hege des Wildes, die Jagd, Pflanzenpflege

Insoweit als Gemeinschaftsmaßnahmen keine mehr spezifischen Verpflichtungen vorschreiben, sollten die Hege und die Jagd zum Ziele haben

- die Erhaltung eines den landschaftlichen und landeskulturellen Verhältnissen angepaßten artenreichen und gesunden, aber nicht exzessiven Wildbestandes,
- möglichste Vermeidung von Beeinträchtigungen anderer Aspekte einer ordnungsgemäßen land- und forstwirtschaftlichen Nutzung, insbesondere durch Wildschäden.

7 Instrumente der Forstpolitik

1. Organisation

Für die Verwirklichung der Forstpolitik sollte in jedem Mitgliedstaat eine sinnvoll aufgebaute und personalmäßig zweckdienlich ausgestattete Behörde zuständig sein, die in Anbetracht des langfristigen Produktionszyklus in der Forstwirtschaft nicht zu sehr von kurzfristigen wirtschaftlichen oder anderen Schwankungen abhängig sein sollte.

2. Forstrecht

Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, daß ihr Forstrecht eine angemessene Verwirklichung

- der jeweiligen einzelstaatlichen Forstpolitik und
- der auf Gemeinschaftsebene getroffenen forstpolitischen Maßnahmen gewährleistet.

3. Steuern und Beihilfen

Im Rahmen der allgemeinen einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Besteuerungsverfahren und Beihilfen sollten Steuern im Forstbereich und finanzielle Beihilfen für die Forstwirtschaft so beschaffen sein, daß sie

- einen Anreiz für eine wirksame und kontinuierliche Bewirtschaftung bieten, die auch Maßnahmen zum Schutz gegen Feuer und andere Schäden beinhaltet.

4. Forschung und Entwicklung

Das Hauptbemühen im Bereich von Forschung und Entwicklung sollte darauf gerichtet werden, die dringendsten Probleme der Forstbewirtschaftung so kostenwirksam wie möglich zu lösen, und zwar durch

- sorgfältige Auswahl der vordringlichen Forschungsvorhaben,
- Zusammenarbeit und Koordinierung sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf Gemeinschaftsebene, so oft sie eine nennenswerte Aufwandsersparnis verspricht,
- Förderung ausgewählter Forschungsvorhaben von besonderer Bedeutung auf Gemeinschaftsebene, wenn diese Vorhaben für einen einzelnen Staat zu aufwendig sind.

5. Ausbildung

Die Mitgliedstaaten sollten im eigenen Land oder durch Absprache mit Einrichtungen anderer Länder für ausreichende theoretische und praktische Ausbildungsmöglichkeiten in Forstwirtschaft, einschließlich Fortbildungslehrgängen sorgen. Die Ausbildungseinrichtungen sollten

- alle Aspekte der Forstwirtschaft abdecken,
- für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Personalbedarf und -nachfrage sorgen,
- den Bedürfnissen sowohl der Waldbesitzer und anderen Arbeitgeber als auch aller Arten von Arbeitnehmern gerecht werden,
- eine schrittweise Annäherung der Qualifikationen und Normen innerhalb der Gemeinschaft herbeiführen, um die gegenseitige Anerkennung der Qualifikationen zu erleichtern und in Übereinstimmung mit der von der Gemeinschaft beschlossenen Sozialpolitik die Freizügigkeit der Arbeitnehmer auf allen Gebieten zu ermöglichen.

6. Information

Die Mitgliedstaaten sollten auf der Grundlage von Kriterien und Definitionen, die für die ganze Gemeinschaft einheitlich sind, forstwirtschaftliche Statistiken führen und erweitern, um

- die Vergleichbarkeit der nationalen Statistiken zu sichern,
- die Zusammenstellung von brauchbarem statistischem Datenmaterial auf Gemeinschaftsebene zu ermöglichen.

Auch der Austausch von einschlägigen forstwirtschaftlichen Informationen nicht statistischer Art sollte innerhalb der Gemeinschaft ausgebaut werden.

7. Konsultation

Soweit dies nicht bereits der Fall ist, sollten auf nationaler Ebene regelmäßige Konsultationen zwischen den Forstbehörden und folgenden Interessengruppen stattfinden:

- Private und öffentliche Waldbesitzer,
- Arbeitnehmer,
- Holzverarbeitende Industrie der ersten Verarbeitungsstufe,
- Holzhandel,
- Natur- und Landschaftsschützer.

Auch auf Gemeinschaftsebene sollten Beratungen zwischen den Vertretern der verschiedenen für die Forstwirtschaft einschlägigen Interessen herbeigeführt werden.

8. Öffentlichkeitsarbeit

Durch geeignete Maßnahmen sollte der breiten Öffentlichkeit und besonders der Jugend ein besseres Verständnis für alle Aspekte der Forstwirtschaft vermittelt werden.

Entwurf eines Vorschlages für eine Entscheidung des Rates zur Errichtung eines Forstausschusses

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

nach Kenntnisnahme von dem Entwurf der Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

In der Gemeinschaft besteht ein beträchtliches strukturelles Ungleichgewicht zwischen der Erzeugung und dem Bedarf an Forsterzeugnissen; Bemühungen zur Verbesserung der Produktionsstrukturen könnten durch eine Förderung der Koordinierung der Forstpolitik der Mitgliedstaaten auf Gemeinschaftsebene unterstützt werden.

Die Regeln, nach denen der Gemeinsame Markt funktioniert sowie die Politik der Gemeinschaft in verschiedenen Bereichen wirken sich auf den Forstsektor aus; eine Koordinierung der Forstpolitik könnte diese mit der Politik und den Zielen der Gemeinschaft in Einklang bringen.

Eine solche Koordinierung kann durch enge und dauernde Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und der Kommission gefördert werden; ein ständiger Forstausschuß kann eine solche Zusammenarbeit am besten gewährleisten; dieser Ausschuß sollte aus Vertretern der einzelnen Mitgliedstaaten bestehen; den Vorsitz sollte ein Vertreter der Kommission haben.

Die Koordinierung der Forstpolitik setzt die Kenntnis der in den Mitgliedstaaten geltenden Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften voraus. —

BESCHLIESST:

Artikel 1

Es wird ein ständiger Forstausschuß (im folgenden „Der Ausschuß" genannt) eingesetzt.

Artikel 2

1. Der Ausschuß hat die Aufgabe, die Forstpolitik der Mitgliedstaaten und deren diesbezügliche Maßnahmen und Programme unter Berücksichtigung aller den Forstsektor betreffenden Vorschriften der Gemeinschaft sowie der Beziehungen zwischen diesem Sektor und der Politik der Gemeinschaft zu verfolgen.
2. Ein Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über die Lage in der Forstwirtschaft und über die Politik der Mitgliedstaaten findet im Ausschuß statt.
3. Der Ausschuß wird von der Kommission zu den wichtigen forstwirtschaftlichen Aspekten der Maßnahmen gehört, die die Kommission zu erlassen beabsichtigt in Ausführung von Ratsbeschlüssen.
4. Der Ausschuß unterstützt die Kommission bei der Ausarbeitung des in Artikel 4 vorgesehenen Berichts über die Forstpolitik.
5. Die Kommission hört den Ausschuß zu allen die Forstpolitik betreffenden Fragen an.

Artikel 3

Der Ausschuß besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten. Den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission.

Die Kommission nimmt die Sekretariatsgeschäfte des Ausschusses wahr.

Der Ausschuß gibt sich eine Geschäftsordnung.

Artikel 4

Alle zwei Jahre legt die Kommission dem Rat und dem Parlament einen Bericht über die Forstpolitik vor. Dieser Bericht enthält

— eine Beschreibung der Lage,

— eine Darlegung der von den Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der Forstpolitik getroffenen Maßnahmen,

— Informationen über die Koordinierung der Forstpolitik in der Gemeinschaft.

Artikel 5

Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission die für die Ausarbeitung des in Artikel 4 vorgesehenen Berichts erforderlichen Unterlagen.

Begründung

1. Anläßlich von Sitzungen des Sonderausschusses Landwirtschaft im Frühjahr 1976 ist die Kommission aufgefordert worden, dem Rat eine Mitteilung über die Forstpolitik der Mitgliedstaaten und ihre Koordinierung auf Gemeinschaftsebene vorzulegen.

2. Die Kommission hat sich zur Vorlage dieser Mitteilung bereit erklärt, gleichzeitig jedoch angekündigt, daß sich die diesbezüglichen Arbeiten auf das Jahr 1977 erstrecken würden.

3. Der Wald erfüllt drei Hauptfunktionen; diese sind

   — Holzerzeugung

   — Erhaltung der Umwelt

   — Erholungsraum für die Bevölkerung.

4. Die Forstpolitik steht in vielfacher Verbindung mit anderen äußerst wichtigen politischen Bereichen auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene, insbesondere mit den Bereichen Landwirtschaft, Bodennutzung, Regionalpolitik, Rohstoffe und Industriepolitik, Umwelt, Forschung und Entwicklung.

5. Jeder Mitgliedstaat hat ein Holz- und ein Holzerzeugnisdefizit. Auf der Gemeinschaftsebene liegt dieses Außenhandelsdefizit für Holz und Holzerzeugnisse an zweiter Stelle hinter dem der Erdölerzeugnisse. Es beträgt jährlich 8 Mrd. ERE und wird bis zum Ende des Jahrhunderts ganz beträchtlich anwachsen. Schätzungen zufolge wird der Bedarf bis zum Jahre 2000 um 2 v. H. jährlich zunehmen; die Produktion, die weniger als die Hälfte dieses Bedarfs deckt, wird dagegen nur um rd. 1 v. H. jährlich ansteigen, wenn die Forstpolitik nicht geändert wird.

6. Die Wälder, die 20 v. H. des Bodens der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bedecken, erfüllen eine wesentliche Aufgabe bei der Erhaltung der Umwelt. Sie beugen der Erosion durch Wind und Wasser vor und verhindern dadurch Trockenheit und Überschwemmungen. Sie bilden zahlreiche und verschiedenartige Wohngebiete und Standorte für eine Vielzahl von Tier- und Pflanzenarten. Sie sind ein wesentlicher Teil der Landschaft und tragen zu ihrer Schönheit bei.

7. Die Wälder erfüllen in unserer modernen Gesellschaft eine Aufgabe, die eine neue und verstärkte Bedeutung erhält. Sie betrifft die Lebensqualität und den Lebensrahmen, die Raumordnung und die Freizeitgestaltung sowie den Naturschutz.

8. Trotz der wachsenden Bedeutung dieser Tatsachen, trotz des steigenden Bedarfs an Rohstoffen und namentlich an Holz, dem einzigen nachwachsenden Rohstoff der Gemeinschaft, sind die Wälder ständigen Zugriffen von seiten der technologischen Infrastrukturen der modernen Zivilisation ausgesetzt.

9. Um über die erforderlichen Grundlagen zur Erstellung konkreter Vorschläge im Forstbereich zu verfügen, nimmt die Kommission in ihrer Mitteilung eine Analyse der wichtigsten Forstprobleme in der Gemeinschaft, die sich ständig und rasch ändern, vor.

   Die Kommission fügt ihrer Mitteilung eine Beschreibung der Forstpolitik eines jeden Mitgliedstaates sowie der einzelstaatlichen Einrichtungen bei, die mit ihrer Durchführung beauftragt sind.

10. Zusammenfassend schlägt die Kommission vor:

    a) eine Entschließung des Rates betreffend die Zielsetzungen und Grundsätze in der Forstpolitik

       und

    b) einen Beschluß des Rates zur Einsetzung eines Ständigen Forstausschusses, damit die Koordinierung der Forstpolitik der Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen und Grundsätzen der Gemeinschaft vorangetrieben wird.