



Working Paper

Nationale forstpolitische Programme: Kontext, Anforderungen und das Beispiel "Waldprogramm Schweiz"

Author(s):

Zingerli, Claudia; Bisang, Kurt; Zimmermann, Willi

Publication Date:

2004

Permanent Link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-005010984> →

Rights / License:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#) →

This page was generated automatically upon download from the [ETH Zurich Research Collection](#). For more information please consult the [Terms of use](#).

Forstwissenschaftliche Beiträge 32

Professur Forstpolitik und Forstökonomie

Forest Science Contributions

Chair Forest Policy and Forest Economics

***Nationale forstpolitische Programme:
Kontext, Anforderungen und das Beispiel
„Waldprogramm Schweiz“***

Claudia Zingerli

Kurt Bisang

Willi Zimmermann

Zürich 2004



Empfohlener Katalogeintrag:

Zingerli, Claudia; Bisang, Kurt; Zimmermann, Willi: Nationale forstpolitische Programme: Kontext, Anforderungen und das Beispiel "Waldprogramm Schweiz". Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie, Nr. 32; ETH Zürich 2004, 127 pp.

Keywords:

National Forest Programme (NFP), forest policy, governance, Europe, Switzerland



Ein Forschungsprojekt im Rahmen der COST Aktion E19
„National Forest Programmes in a European Context“.



Finanziert durch das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, Bern.

ISSN 1420-1143

ISBN 907648-06-04

Zu beziehen bei: Institut für Mensch-Umwelt Systeme
Professur Forstpolitik und Forstökonomie
ETH Zentrum
Rämistrasse 101
CH-8092 Zürich
Tel. 044 632 3217 / Fax. 044 632 1110
Email: susanne.schultheiss@env.ethz.ch
<http://www.hes.ethz.ch/>

Preis: CHF 30.00 / € 20.00

© Franz Schmithüsen, Professur Forstpolitik und Forstökonomie
Eidg. Technische Hochschule, ETH Zürich

Vorwort

Die Publikation von Claudia Zingerli, Kurt Bisang und Willi Zimmermann befasst sich aus politikwissenschaftlicher Perspektive mit aktuellen Prozessen der internationalen und nationalen Forstpolitik. Das Augenmerk liegt dabei auf dem neuen forstpolitischen Planungs- und Steuerungsinstrument der Nationalen Forstprogramme (NFP). Die Autorin und die beiden Autoren leisten einen substanziellen Beitrag zur Klärung der Grundidee solcher Programme sowie zur aktuellen Diskussion um ihre Planung und Umsetzung in den Ländern Europas. Sie liefern ebenfalls eine kritische Bewertung des aktuellen forstpolitischen Prozesses in der Schweiz (Waldprogramm Schweiz). Sie zeigen, inwieweit das neue Waldprogramm Schweiz zentrale Inhalte und Anforderungen an moderne forstpolitische Planung bzw. Steuerung berücksichtigt und wo Verbesserungen oder Korrekturen im weiteren politischen Prozess angebracht sind. Der vorliegende Beitrag, der im Rahmen der COST Aktion E19 erarbeitet und vom Bundesamt für Bildung und Wissenschaft der Schweiz finanziert wurde, liefert Grundlagen für die waldpolitische Praxis und eine Beurteilung der aktuellen Diskussion zur Schweizer Waldpolitik.

Dies war unter anderem eine Zielvorgabe der Europäischen Forschungsaktion COST-E19 zum Thema „National Forest Programmes in a European Context“. Diese war bestrebt, ab 1999 Licht in die zum Teil widersprüchlichen und diffusen Interpretationen und Umsetzungsbestrebungen von Nationalen Forstprogrammen in den einzelnen Ländern zu bringen, um damit die politischen Akteure in ihrer Arbeit zu unterstützen. Das Vorhaben ist insofern auch gelungen, als enge Kontakte zur Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder Europas (MCPFE) einen Austausch hinsichtlich NFPs ermöglicht haben. Auf europäischer Ebene konnten NFPs als wichtige Instrumente einer modernen nationalen Waldpolitik etabliert werden. Weitere Schritte in Richtung multifunktionaler, auf den drei Säulen des Nachhaltigkeitsprinzips aufbauender Waldpolitik sind zu erwarten. Neue Weichen für die Kontinuität einer wirtschaftlichen Produktion des Rohstoffes Holz, für die Sicherstellung ökologischer Funktionen und für die Berücksichtigung der gesellschaftlichen Bedeutung der Wälder Europas können gestellt werden.

Die Waldpolitik befindet sich vielerorts in einer Phase der Neuorientierung, die mehr Möglichkeiten zur Mitsprache und Mitbestimmung für an Wald und Umwelt interessierte Gruppen mit sich bringt. Die damit verbundenen Lernprozesse, die über den forstwirtschaftlichen Sektor hinaus ausgelöst werden, haben grosse Bedeutung für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der europäischen Waldgebiete sowie für die Sicherung der natürlichen Ressourcengrundlage. Ebenso ist es notwendig, wirkungsvolle politische Instrumente und Programme zu entwickeln, welche anthropogene Umweltbelastungen beseitigen oder reduzieren. Indem aufgezeigt wird, dass NFPs wesentliche Elemente einer modernen, kollaborativen Politikformulierung aufweisen, sind die Resultate auch auf andere Bereiche wie Umwelt-, Natur- und Landschaftspolitik übertragbar. Der wald- und umweltpolitischen Forschung im Departement Umweltwissenschaften der ETH Zürich wird auch künftig die Aufgabe zufallen, derartige politische Handlungsinstrumente und -optionen zu untersuchen und ihre Effektivität und Effizienz kritisch zu beurteilen.

Prof. Dr. Franz Schmithüsen

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	iv
Abstract	v
1 Einleitung	1
1.1 Neuorientierungen in der Forstpolitik	1
1.2 Erkenntnisziele und methodisches Vorgehen	2
2 Aktuelle Entwicklungen internationaler und nationaler Forstpolitik	6
2.1 Nationale Nachhaltigkeitsstrategien als umfassender Rahmen für NFPs	6
2.2 Forstliche Planung vor dem Erdgipfel in Rio: Beispiel Tropical Forest Action Plans	7
2.3 Handlungsempfehlungen des zwischenstaatlichen Waldausschusses (IPF)	9
2.4 Diskussionen in den internationalen Waldforen IFF und UNFF	13
2.5 Zwischenfazit zur internationalen forstpolitischen Diskussion	17
2.6 Nationale Forstprogramme im europäischen Kontext	18
2.6.1 Ministerkonferenzen zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE)	19
2.6.2 Wissenschaftliche Beiträge	22
2.7 Erfahrungen mit nationalen Forstprogrammen in ausgewählten Ländern	24
2.7.1 Stand gemäss Befragung der Welternährungsorganisation FAO	25
2.7.2 Stand gemäss eigener Erhebung	26
2.7.3 Länderbeispiel Finnland: Verhaltene Öffnung der sektoralen Forstplanung	27
2.7.4 Länderbeispiel Deutschland: Auslegeordnung des Konsens	30
2.7.5 Fazit und Folgerungen aus den Ländererfahrungen	33
2.8 Anforderungen an nationale Forstprogramme aufgrund internationaler politischer Prozesse und Ländererfahrungen	36
3 Nationale Forstprogramme als umwelt-politische Steuerungsinstrumente	39
3.1 Neue Formen politischer Aufgabenerfüllung	39
3.1.1 Weg vom hierarchischen Staat	39
3.1.2 ... und hin zur Formenvielfalt der politischen Steuerung	40
3.2 Anforderungen an ein modernes forstpolitisches Handlungsprogramm	42
3.2.1 Steuerungsinstrument NFP	42
3.2.2 Katalog minimaler Anforderungen	43
3.3 Prozedurale Anforderungen	44
3.3.1 Partizipation	45
3.3.2 Iteratives Vorgehen	50

3.3.3	Intersektoralität	52
3.3.4	Konfliktmanagement	56
3.4	Inhaltliche Anforderungen.....	59
3.4.1	Capacity-building	60
3.4.2	Monitoring und Evaluation	63
3.5	Politisch-institutionelle Anforderungen	66
3.5.1	Multi-level Governance.....	67
3.5.2	Dezentralisierung.....	69
3.6	Beurteilung des Kriterienkatalogs.....	73
4	Erste Analyse des Nationalen Forstpolitischen Programms der Schweiz.....	75
4.1	Das Waldprogramm Schweiz	75
4.1.1	„Ein neuer Prozess ist gestartet“	75
4.1.2	Ziel und Struktur	78
4.1.3	Themenbereiche, Problemdefinitionen und Massnahmenkataloge	80
4.1.4	Zwischenfazit zu den Diskussionen in Arbeitsgruppen und Forum.....	91
4.2	Das WAP im Lichte der NFP Anforderungen	94
4.2.1	Partizipation und Mitwirkung.....	94
4.2.2	Iteratives Vorgehen versus inkrementale Anpassung	97
4.2.3	Berücksichtigung der Intersektoralität	98
4.2.4	Konfliktvermeidung oder Konfliktmanagement?	100
4.2.5	Capacity-building im WAP	101
4.2.6	Zukünftiger Einsatz von Monitoring und Evaluation	102
4.2.7	Multi-level governance als treibendes Element im WAP	102
4.2.8	Dezentralisierung.....	103
4.3	Würdigung	105
5	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	108
	Literatur	114
	Publikationen und weitere Arbeiten im Rahmen des Forschungsprojekts.....	127

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Rahmenbedingungen, Prozeduren und Inhalte eines forstpolitischen Programms ..	4
Abbildung 2-1: Handlungsempfehlungen für NFPs des zwischenstaatlichen Waldausschusses ...	11
Abbildung 2-2: Zentrale Planungsschritte in NFPs	12
Abbildung 2-3: Weiterentwicklung von Elementen für NFPs des IPF und der Sechs-Länder- Initiative.....	14
Abbildung 2-4: Elemente für NFPs der Waldforen IFF und UNFF	16
Abbildung 2-5: Elemente für NFPs der Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder Europas.....	21
Abbildung 2-6: Stand der an der COST Aktion E19 beteiligten Länder im NFP Policy-Zyklus.....	26
Abbildung 2-7: Anforderungen an NFPs in Europa aufgrund internationaler politischer Prozesse und einzelner Ländererfahrungen	38
Abbildung 3-1: Katalog minimaler Anforderungen an ein NFP in der Schweiz.....	44
Abbildung 3-2: Der iterative Prozess und mögliche Stufen von NFPs.....	51
Abbildung 3-3: Politikbereiche mit Auswirkung auf die nachhaltige Nutzung von Wäldern	56
Abbildung 4-1: Struktur des Waldprogramms Schweiz.....	79
Abbildung 4-2: Akteure im WAP	80
Abbildung 4-3: Schema zur Erarbeitung des WAP	81
Abbildung 4-4: Der WAP Prozess – ein linearer politischer Prozess.....	98
Abbildung 4-5: Prioritäten der Themenziele und Rolle des Bundes	104

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Elemente und Anforderungen an nationale Nachhaltigkeitsstrategien und Umweltpläne.....	7
Tabelle 2-2: Handlungsempfehlungen für NFPs des zwischenstaatlichen Waldausschusses.....	10
Tabelle 2-3: Eckdaten der Diskussion um NFPs auf höchster internationaler Ebene	15
Tabelle 2-4: Vier zentrale Elemente von NFPs gemäss Arbeitsdefinition für die COST Aktion E1923	
Tabelle 3-1: Vergleich verschiedener Konzepte politischer Planung und Koordination	41
Tabelle 3-2: Formen der Partizipation	45
Tabelle 3-3: Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren	48
Tabelle 3-4: Skala der Voraussetzungen für intersektorale Koordination.....	54
Tabelle 3-5: Kernelemente und ihre Bedeutung für ein NFP	74
Tabelle 4-1: Ziele der Schweizer Waldpolitik für das Jahr 2015	92
Tabelle 4-2: Synergien und Konflikte zwischen den Themenzielen.....	93
Tabelle 4-3: Akteure im WAP nach Kategorie und Herkunft.....	95
Tabelle 4-4: Mitarbeit in Forum und Arbeitsgruppen der WAP Akteure.....	96
Tabelle 4-5: Überblick Erfüllungsgrad der NFP-Kriterien	105

Abkürzungsverzeichnis

are	Bundesamt für Raumentwicklung
BFE	Bundesamt für Energie
BFH	Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft
BFS	Bundesamt für Statistik
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, seit 22.1.2001 BMVEL
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
COST	Coopération Européenne dans le domaine de recherche Scientifique et Technique
CSD	Commission for Sustainable Development
ECOSOC	United Nation Economic and Social Council
EFI	European Forest Institute
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
FAO	United Nations Food and Agriculture Organisation
IFF	Intergovernmental Forum on Forests
IPF	Intergovernmental Panel on Forests
IUCN	The World Conservation Union
MCPFE	Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe
MLR	Ministerium für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg
NFP	National Forest Programme, Nationales Forstprogramm
OECD	Organisation of Economic Co-operation and Development
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
TFAP	Tropical Forest Action Plan
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNFF	United Nations Forum on Forests
UNO	United Nations Organisation
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBW	Verband bernischer Waldbesitzer
WAP	Waldprogramm Schweiz
WRI	World Resources Institute
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft
WWF	World Wide Fund for Nature

Abstract

Both the United Nations Conference on Environment and Development 1992 and the European Union called for National Forest Programmes (NFPs) as a means to ensure sustainable management of forests. During the last decade, international organisations, such as the Intergovernmental Panel on Forests or the United Nations Forum on Forests, defined several principles for such NFPs. Different concepts prevail, however, and a coherent understanding among forest policy-makers and scientists is difficult to obtain.

This study makes a conceptual and analytical contribution to the NFP discussions in Europe and in Switzerland. It reviews recent international forest policy debates and sheds light on NFP experiences in various countries. Drawing on policy documents and debates on political planning and governance it develops a catalogue of criteria and requirements for NFPs. It finds that eight criteria are of special importance for NFPs to unfold their function as modern policy planning instruments. The criteria include procedural, content specific and politico-institutional elements. For each of the eight elements the study provides theoretical and conceptual discussions.

The catalogue serves as analytical framework to discuss and assess NFP experiences in Europe and particularly in Switzerland. Launched in 2001, the Swiss NFP represents an interesting up-to-date case study. Its policy process is analysed and assessed. The Swiss NFP serves as an example for the struggle over meanings and contents in forest policy-making today. New modes of governance apply in current forest policy. Roles of state and non-state actors in Swiss forest policy-making are changing with more participatory policy processes. Furthermore, it is likely that responsibilities are going to be redistributed in the near future.

The study finds that NFPs are instruments that have been designed according to a new understanding of political planning. It calls for participatory, holistic, iterative and intersectoral approaches to policy-making in order to come up with „better” and more effective policy frameworks.

1 Einleitung

1.1 Neuorientierungen in der Forstpolitik

Seit der United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio de Janeiro im Jahre 1992 ist die Forstpolitik auf internationaler und nationaler Ebene im Umbruch. Zwar wurde das Thema Wald, insbesondere durch die Problematik der Regenwaldzerstörung, bereits in den Achtzigerjahren auf die internationale Agenda gesetzt, doch eine Neuorientierung der Forstpolitik setzte sich erst mit der Verabschiedung der Agenda 21 und der „Principles for the Sustainable Management of Forests“ ein (UNCED, 1992a; 1992c; Pülzl, 2001). Für den Wald konnte aufgrund Widerstands von verschiedenen Seiten keine eigentliche Konvention verabschiedet werden, wie das beispielsweise für den Schutz der biologischen Diversität und das Klima der Fall war (UNCED, 1992b; 1992d). Mit den Kapiteln 11 und 13 der Agenda 21 und den „Forest Principles“ wurde jedoch die Sicherstellung der nachhaltigen Waldentwicklung und -bewirtschaftung in den Mittelpunkt des zukünftigen forstpolitischen Dialogs und der Politikgestaltung gerückt. Mit der Unterzeichnung dieser wichtigen Dokumente verpflichteten sich rund 170 Staaten, aktiv an der Verbesserung ihrer nationalen Umwelt- und Forstpolitiken zu arbeiten und das Ziel der nachhaltigen Waldnutzung zu verwirklichen.

Innerhalb verschiedener internationaler Gremien wurde im Rio-Nachfolgeprozess der Frage nachgegangen, mit welchen effizienten politischen Mitteln die Förderung einer nachhaltigen Waldnutzung unterstützt werden könnte. Es wurden Vorstellungen darüber entwickelt, welchen Anforderungen nationale und regionale Forstpolitiken genügen sollten. Fünf Jahre nach UNCED 1992 verabschiedete der zwischenstaatliche Waldausschuss (Intergovernmental Panel on Forests, IPF) eine Liste mit Handlungsempfehlungen zur aktiven und zielorientierten Politikgestaltung im Waldsektor (IPF, 1997). Als ein zentrales Instrument dafür wurde das Nationale Forstprogramm (NFP) weiter entwickelt, mit dessen Hilfe ein wirkungsvoller forstpolitischer Beitrag zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung geleistet werden sollte. Ein nationales Forstprogramm kann als Teilelement der Bestrebungen zur Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Nachhaltigkeitsstrategien verstanden werden. Es konzentriert sich insbesondere auf den Waldsektor eines Landes sowie dem Wald nahestehende Politikbereiche wie z.B. Landwirtschaft, Energie, Besiedlung und Verkehr. Eine erwünschte Charakteristik nationaler Forstprogramme ist, dass sie Bedingungen an das politisch-administrative System bei der Ausarbeitung der Politikziele und der Politikformulierung stellen und dabei auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen staatlich-hierarchischer Steuerung und Kooperation abzielen. Nationale Forstprogramme sollten damit die bisher sehr hierarchisch und von Experten gesteuerten Waldpolitiken der einzelnen Länder für breitere Bevölkerungskreise, Betroffene und am Wald Interessierte öffnen. In der konkreten Ausgestaltung wird den einzelnen Ländern aufgrund der Handlungsempfehlungen ein sehr grosser Ermessensspielraum belassen, der viel Gestaltungsfreiheit erlaubt. Die Kehrseite dieser Offenheit und Flexibilität ist eine Unsicherheit und Uneinigkeit über Inhalte und Ziele von

nationalen Forstprogrammen. Dies zeigt sich beispielsweise im Vergleich der politischen Planungsprozesse von nationalen Forstprogrammen in Ländern wie Finnland, Deutschland oder Malawi, wo entsprechende Programme bereits durchgeführt und verabschiedet wurden. In der Schweiz ist mit dem Waldprogramm Schweiz ein weiterer vergleichbarer Prozess angelaufen (Schärer, 2001).

Aus der internationalen Diskussion zur Erarbeitung und Umsetzung von nationalen Forstprogrammen ist noch keine allgemein anerkannte Definition hervorgegangen. Die einzelnen Länder sehen darin vielmehr eine Reihe von Möglichkeiten und Zielen. Es zeichnet sich ab, dass die Extreme der arbeitsleitenden Definitionen von nationalen Forstprogrammen zwischen unverbindlichen Diskussionen über Wald und Forstwirtschaft und verbindlichen Aktionsplänen liegen. Bei letzteren werden nationale Forstprogramme mit nationalen Forstpolitiken gleichgesetzt. Trotz unterschiedlicher Definitionen wird unter nationalen Forstprogrammen im Allgemeinen ein Bündel an Massnahmen, Aktionen und Prozeduren verstanden, mit welchen verschiedene – hauptsächlich nationale – Akteure versuchen, das Ziel einer nachhaltigen Waldnutzung zu erreichen.

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit der Thematik der nationalen Forstprogramme im Spannungsfeld der aktuellen Umweltpolitik und konzentriert sich insbesondere auf die Anforderungen an politische Handlungsprogramme im komplexen Beziehungsgefüge zwischen Umwelt, Staat, Gesellschaft und Wirtschaft. Sie untersucht dabei primär, wie sich nationale Forstprogramme seit den Handlungsempfehlungen des IPF entwickelt haben, welche Massnahmen in den einzelnen Staaten getroffen wurden, welche Bedingungen nationale Forstprogramme an die Rolle des Staates stellen, und welche Anforderungen zu erfüllen sind, um nationale Forstprogramme effizient und politisch wirkungsvoll zu gestalten.

Absicht der vorliegenden Arbeit ist es, Grundlagen und Orientierungswissen zu Anforderungen, Möglichkeiten und Grenzen nationaler Forstprogramme im europäischen Kontext und im Speziellen für die Schweiz zu erarbeiten. Damit soll der weitere Dialog über nationale Forstprogramme auf ein methodisch und theoretisch solideres Fundament gestellt werden. Die Studie versucht das Verständnis im Umgang mit diesem umweltpolitischen Steuerungsinstrument zu verbessern sowie zur Gestaltung einer zielorientierten und effizienteren Forstpolitik beizutragen. Es soll ein Kriterienkatalog erstellt werden, der aufzeigt, welche Prozeduren, Inhalte und politisch-institutionelle Elemente zu einer besseren Umwelt- bzw. Forstpolitik beitragen. Es liegt aber in der Natur der Sache, dass wir für das flexible und offene politische Steuerungsinstrument der nationalen Forstprogramme weder fixfertige Rezepte anbieten noch politischen Entscheidungsträgern das Entscheiden abnehmen können.

1.2 Erkenntnisziele und methodisches Vorgehen

Die Untersuchung teilt sich in zwei Schwerpunkte. Zum einen befasst sie sich mit dem Stand der umweltpolitischen Diskussionen um nationale Forstprogramme (NFP), zum andern mit politikwissenschaftlichen Diskussionen zum Thema politische Steuerung. Diese beiden Schwerpunkte stehen in direkter Abhängigkeit zueinander. In der heutigen umwelt-

und waldpolitischen Diskussion werden Empfehlungen für die Ausarbeitung und Zielsetzung moderner Waldpolitiken formuliert. Diese beeinflussen die Art und Weise, wie Umwelt- und Waldpolitik heute gemacht wird und welche Instrumente und Formen der politischen Steuerung angewendet und eingesetzt werden. Zunächst werden deshalb der aktuelle Stand der Diskussionen um NFPs erarbeitet und vergleichbare Steuerungsinstrumente in der Literatur gesucht. Dabei stützen wir uns auf eigene qualitative Inhaltsanalysen verschiedener forstpolitischer Dokumente, auf eine Analyse der Sekundärliteratur sowie auf ausführliche Gespräche und Diskussionen im Rahmen der COST Aktion E19 zu Nationalen Forstprogrammen im europäischen Kontext.¹ Wir zeichnen den Hintergrund nach, auf welchem die Forderung nach der Durchführung von NFPs in der internationalen Forstpolitik entstand. Insbesondere erarbeiten wir die Definitionen, Begriffsverständnisse und inhaltlichen Forderungen, auf die sich der internationale Prozess einigte. Dasselbe wird für den europäischen forstpolitischen Prozess gemacht. Der Stand der nationalen Forstprogramme wird anhand konkreter Beispiele aus dem europäischen Raum illustriert. Viele der formulierten Anforderungen legen organisatorische und prozedurale Aspekte der Planung fest.

Der erste Teil befasst sich mit Fragen zum internationalen Kontext, den politisch-institutionellen Rahmenbedingungen, den prozeduralen und inhaltlichen Anforderungen und der aktuellen Forstpolitik im europäischen Kontext. Leitende Fragen sind:

- Aus welchem internationalen Kontext stammt die Forderung nach der Erarbeitung und Durchführung nationaler Forstprogramme?
- Welche institutionellen Grundsätze, Prinzipien oder Grundwerte gilt es bei der Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Forstprogramme aufgrund internationaler Vereinbarungen zu berücksichtigen? Was beinhalten diese im Einzelnen und welche sind für die Schweiz von besonderem Interesse?
- Welche prozeduralen Anforderungen werden von Wissenschaft und Politik an die Erarbeitung und Umsetzung von nationalen Forstprogrammen gestellt?
- Welche weiteren politischen Anforderungen müssen erfüllt sein, damit ein NFP als ein mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit verträgliches Instrument bezeichnet werden kann?

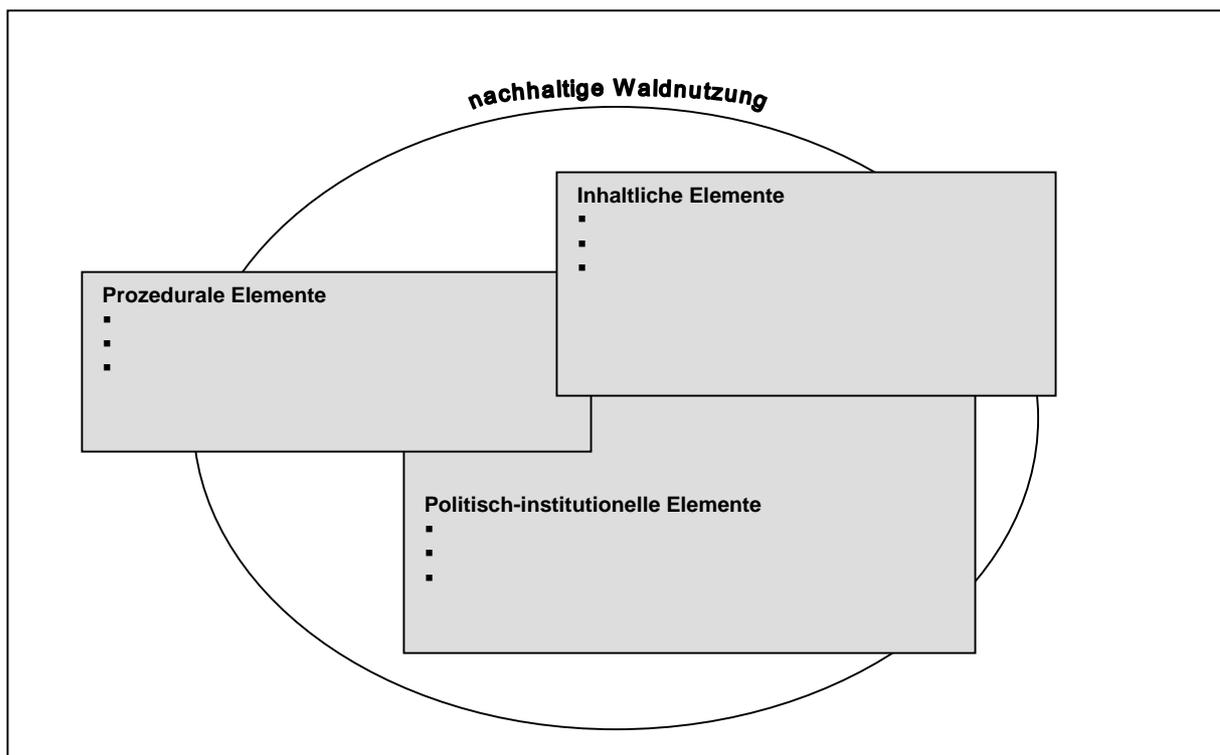
Unser Hauptaugenmerk konzentriert sich auf die politischen Elemente und weniger auf die konkreten Anforderungen an die nachhaltige Waldbewirtschaftung (sustainable forest management). Diese werden von anderer Seite aus forstwissenschaftlicher Sicht beleuchtet (MCPFE, 1993b; Kübler et al., 2001).

Bei der Arbeit mit den internationalen forstpolitischen Dokumenten zeigt sich, dass die verschiedenen Anforderungen an das politische Planungsinstrument des NFP entweder als Prozedur, Inhalt oder politisch-institutionelle Rahmenbedingung aufgefasst werden können.

¹ COST steht für „coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique“. Vorliegende Arbeit ist Teil einer europäischen COST Aktion zum Thema „National Forest Programmes in a European Context“. Der Schweizer Beitrag wurde durch das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft finanziert. Die Arbeit ist eine der wenigen NFP-Länderstudien mit theoretischem und empirischem Anspruch, die aus der COST Aktion E19 hervorgegangen sind. Siehe auch <http://www.metla.fi/eu/cost/e19/>.

Diese Aufteilung folgt einer in den Politikwissenschaften sehr verbreitete Unterteilung des Politikbegriffs in Prozess (politics), Inhalte (policy) und Rahmenbedingungen (polity) (vgl. von Alemann, 1995; Parsons, 1997). Diese drei Kategorien sind nicht immer trennscharf sind, denn meist ist es eine Frage der Perspektive oder Konvention, ob etwas als (unverrückbare) Rahmenbedingung oder als veränderbarer Inhalt betrachtet wird. Um die Übersicht über die Elemente zu erleichtern, ordnen wir diese aber soweit möglich nach diesen drei Bereichen. Graphisch stellen wir die drei Kategorien als drei sich überlappende Rechtecke dar (siehe Abbildung 1-1). Die Schnittmengen deuten an, dass das eine oder andere Element in zwei oder drei Kategorien eingeteilt werden könnte.

Abbildung 1-1: Rahmenbedingungen, Prozeduren und Inhalte eines forstpolitischen Programms (leer)



Quelle: Eigene Darstellung

Der zweite Teil der Untersuchung befasst sich mit politikwissenschaftlichen Diskussionen zum Thema politische Steuerung und Governance. Wir argumentieren, dass die Anforderungen an NFPs weder willkürlich noch neu sind. Vielmehr widerspiegeln sie die allgemeinen Trends in der Diskussion der Steuerung und Steuerbarkeit moderner Gesellschaften. Dies ergibt sich sowohl aus dem Verlauf der politikwissenschaftlichen Debatte über Planung, Steuerung und Governance, wie auch aus den spezialisierteren Ansätzen der sektoralen Planung, des Policy-Designs und der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien. Die Literatur legt es nahe, einige Mindestanforderungen festzulegen, die NFPs erfüllen sollten, damit sie im Beziehungsgefüge zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft ein umweltpolitisch wirkungsvolles Resultat hervorbringen. Mit Hilfe von zusätzlicher Sekundärliteratur zeigen wir auf, welche Aspekte bzw. Dimensionen diese Mindestanforderungen umfassen. Ausserdem werden die Möglichkeiten und Grenzen dieser Kriterien und Instrumente unter-

sucht. Ein Kriterienkatalog mit acht ausgewählten Anforderungen wird anschliessend für die Analyse des Schweizer NFP angewendet. Leitende Fragen für diesen zweiten Schwerpunkt der Studie sind:

- Welche Lehren lassen sich aus der politikwissenschaftlichen Planungsliteratur auf das Beispiel NFP übertragen?
- Welche Erfahrungen aus verwandten Politikfeldern sind für ein NFP lehrreich?
- Wo besteht in der (Schweizer) Forstpolitik Handlungsbedarf bezüglich der Erfüllung der Mindestanforderungen an ein NFP?
- Auf welcher Ebene (politisch-institutionell, prozedural, inhaltlich) kann die Schweiz von positiven Beispielen aus dem Ausland lernen, und wo kann die Schweiz positive Beispiele liefern?

Insgesamt wählen wir verschiedene Zugänge zum Thema. Wir beabsichtigen damit, dass sie die weitere Diskussion über das Instrument NFP erleichtern und dass Entscheidungsträger Anregungen erhalten, wie die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder in der Schweiz über politische Verfahren noch weiter gefördert werden kann.

Methodisch konzentrieren wir uns auf ein umfassendes Studium der forstpolitischen und politikwissenschaftlichen Literatur und auf die Analyse von zahlreichen Dokumenten, die im Zusammenhang mit NFPs in verschiedenen Ländern Europas und der Schweiz entstanden sind. Diese Dokumente sind mehrheitlich Arbeitspapiere, Projektdokumente und Synthesberichte, welche ins Internet gestellt wurden. Unsere eher theoretische Betrachtung wird ergänzt durch Aufzeichnungen aus der teilnehmenden Beobachtung im Prozess des Schweizer NFP. In der dreifachen Rolle als Arbeitsgruppenteilnehmer, Forumsmitglied und externer wissenschaftlicher Berater hatte der Projektleiter weitreichende Möglichkeiten, den Schweizer NFP Prozess sowohl von aussen als auch von innen mitzuverfolgen. Unsere Einschätzung des Schweizer NFP Prozesses ist dadurch auch subjektiv geprägt und repräsentiert nicht alle Einschätzungen durch die am Prozess Beteiligten.

2 Aktuelle Entwicklungen internationaler und nationaler Forstpolitik

Nachfolgendes Kapitel beschäftigt sich mit der Entstehungsgeschichte von NFPs innerhalb der umfassenderen Diskussion um nachhaltige Entwicklung und Umweltpolitik. Es zeichnet die Diskussionen um NFPs in verschiedenen internationalen umwelt- und forstpolitischen Gremien nach. Anhand verschiedener Abbildungen stellt es die zahlreichen Kriterien, die für die Durchführung und Umsetzung von NFPs in verschiedenen forstpolitischen Foren als bedeutend erachtet werden, dar. Anschliessend werden NFPs im europäischen Kontext anhand von zwei Erhebungen und zwei Länderbeispielen diskutiert. Das Ziel des Kapitels ist, aus dem internationalen forstpolitischen Dialog und den Erfahrungen mit NFPs in einzelnen Ländern Anforderungen an zukünftige NFPs in den Ländern Europas abzuleiten.

2.1 Nationale Nachhaltigkeitsstrategien als umfassender Rahmen für NFPs

Am Erdgipfel in Rio de Janeiro im Jahre 1992 wurde ein globaler Aktionsplan zur nachhaltigen Nutzung der Umwelt, die Agenda 21, verabschiedet (UNCED, 1992a). Die unterzeichnenden Staaten verpflichteten sich damit nationale Nachhaltigkeitsstrategien zu entwickeln. Nationale Umweltpläne und Nachhaltigkeitsstrategien unterscheiden sich von früheren (umwelt)politischen Instrumenten. Neu sind insbesondere ein sektorenübergreifender Planungsansatz sowie die explizite Verbindung mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung (Meadowcroft, 2000). Die Forderung nach Nachhaltigkeitsstrategien bzw. Umweltplänen entstand durch die Einsicht von nationalen Verwaltungsstellen in die Wirkungsdefizite von finanziellen und regulativen Instrumenten (Fiorino, 2000). Im Unterschied zu den zahllosen negativen Assoziationen mit dem Begriff „Planung“ zielen Nachhaltigkeitsstrategien nicht auf eine hierarchische Steuerung der Zielgruppen von oben durch Expertinnen und Technokraten. Vielmehr sollen die Strategien auch sozial nachhaltig sein und deshalb über dezentralisierte und demokratische Prozeduren verfügen. Bewegungen aus der Zivilgesellschaft, verschiedene Verwaltungseinheiten und Zielgruppen sollen gleichermassen in verschiedene Etappen des Planungsprozesses einbezogen werden. In Entwicklungsländern gilt dies im Besonderen für die Vertreter/innen von indigenen Völkern und ethnischen Minderheiten sowie für Frauen (UNCED, 1992a).

Nationale Nachhaltigkeitsstrategien sind als eigenständige Planungsverfahren konzipiert. Ökologische Belange sollen ganzheitlich und mit einem langfristigen Planungshorizont angegangen werden. In ihrem Anspruch gehen sie über eine rein sektorale Planung hinaus und haben auch die Koordination und Verteilung zwischen verschiedenen Bereichen zum Gegenstand (Jänicke, 2000; Nordbeck, 2000). Inzwischen haben fast alle OECD Staaten und eine Reihe weiterer Staaten bereits entsprechende Strategien erarbeitet. Trotz einiger Gemeinsamkeiten unterscheiden sich die nationalen Umweltpläne in Umfang und Ausrichtung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass eine Liste mit verbindlichen Zielen, Prozeduren

und Rahmenbedingungen fehlt, die zur Erfüllung von Nachhaltigkeitszielen durch nationale Umweltpläne als unerlässlich erachtet werden. Das IUCN veröffentlichte zwar eine Reihe von Empfehlungen zur Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien und Handlungsplänen, die sich durch ihre Ausführlichkeit und einen hohen Praxisbezug auszeichnen (Carew-Reid et al., 1996). Auch sie sind jedoch rechtlich unverbindlich und reine Empfehlung. Dennoch lassen sich aus der aktuellen Sekundärliteratur Elemente ableiten, die zu erfolgreichen Umweltplänen bzw. zu wirkungsvollen Nachhaltigkeitsstrategien beitragen (siehe Tabelle 2-1).

Ein neuer Leitfaden für Nachhaltigkeitsstrategien und deren inhaltliche, prozedurale und politisch-institutionelle Anforderungen hat die OECD im Jahr 2001 veröffentlicht. Er definiert Prinzipien für Nachhaltigkeitsstrategien, die in Prozessen auf dem Weg zu verbesserten Resultaten in der Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien beachtet werden sollten (OECD, 2001). Die OECD (2001: 9) argumentiert, dass eine Nachhaltigkeitsstrategie oder ein nationaler Umweltplan selten ein ganz neues oder eigenständiges Planungsprojekt darstellt. Vielmehr basieren sie auf einer Anzahl von Initiativen, welche zusammengenommen die Definition und Prinzipien der Nachhaltigkeitsstrategie erfüllen sollen. Als eine dieser Initiativen können NFPs gesehen werden. Ihre Entstehung und Bedeutung für die Umsetzung und Sicherstellung von Nachhaltigkeitszielen werden im Nachfolgenden anhand verschiedener Diskussionen, die in forstpolitischen und -wissenschaftlichen Foren geführt werden, dargestellt und analysiert.

Tabelle 2-1: Elemente und Anforderungen an nationale Nachhaltigkeitsstrategien und Umweltpläne

Typische Elemente
<ul style="list-style-type: none"> • Gütliche Einigung auf mittel- und langfristige Ziele in der Umweltpolitik (Konsensverfahren) • Integration anderer relevanter Verwaltungsstellen (sektorenübergreifende Politik) • Integration von Zielgruppen in die Problemlösung (Integration der Umweltverschmutzer) • Breite Teilnahme von Gemeinden, Verbänden und Bürgern (Partizipation) • Obligatorische Berichte über die erreichten Verbesserungen (Monitoring)
Charakteristiken und Anforderungen
<ul style="list-style-type: none"> • Dynamisches, auf einen langen Zeithorizont ausgerichtetes Planungsverfahren • Integration verschiedener Verwaltungsstellen und die Teilnahme relevanter gesellschaftlicher Interessengruppen • Klare Zielvorgaben und genaue Zeithorizonte als Voraussetzung für erfolgreiche Strategien • Institutionalisierung von Monitoring und Evaluation in Form einer Berichtspflicht und von Messungen der Resultate

Quellen: Jänicke (2000: 2) und Nordbeck (2000: 7)

2.2 Forstliche Planung vor dem Erdgipfel in Rio: Beispiel Tropical Forest Action Plans

Ansätze zur Neuorientierung der internationalen Forstpolitik wurden bereits vor dem Erdgipfel in Rio formuliert und getestet. Zum Beispiel forderten internationale Organisationen wie die Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) bereits in den Achtzigerjahren, dass im Bereich Forstwirtschaft und Forstpolitik nationale Planungen durchgeführt wer-

den. Das bekannteste Beispiel hierfür sind die Tropical Forest Action Plans (TFAPs).² Eines der Ziele der Forderung nach diesem Instrument gründete darin, dass die finanziellen Zuwendungen von verschiedenen öffentlichen und, mengenmässig bedeutsamer, privaten Gebern besser untereinander koordiniert werden konnten. Internationale Organisationen hatten also bereits ein Interesse an einem forstlichen Planungsinstrument, bevor dieses am Erdgipfel explizit mit der Forderung nach nachhaltiger Entwicklung verknüpft wurde. Die Akteure, die sich mit den TFAPs auseinandersetzen, beteiligten sich selber stark im Rio-Nachfolgeprozess und lieferten zu Händen der Entscheidungsgremien Fachwissen und Grundlagenberichte (FAO, 1996).

Die Idee des TFAPs hat ihren Ursprung in zwei voneinander unabhängigen Initiativen internationaler Organisationen. Die FAO und das World Resources Institute (WRI) bereiteten mit Unterstützung der Weltbank und des United Nations Development Programme (UNDP) eine Reihe von Investitionsprogrammen für den Schutz und die Nutzung von vorwiegend tropischen Wäldern vor. Mit dem Einverständnis von Vertretern der Geberorganisationen, Entwicklungsländer und Nichtregierungsorganisationen wurde am Weltforstkongress 1985 beschlossen, die Programme dieser Organisationen unter dem Titel der TFAP zusammenzuführen. Dabei erhielt die FAO das Mandat, einen neu geschaffenen Fonds mehrerer Geberorganisationen zu verwalten. Überwacht wurde sie darin von der eigens zu diesem Zweck gegründeten Forestry Advisers' Group, die sich paritätisch aus Teilen der bereits im Weltforstkongress vertretenen Gruppen zusammensetzte (Liss, 1999).

Die TFAPs sollten einen doppelten Zweck erfüllen. Erstens sollten sie die zentralen Streitfragen in nationalen Forstpolitiken aufgreifen und dokumentieren. Zweitens sollten sie das Instrument sein, über welches verschiedene Zuwendungen von Gebern koordiniert werden konnten. Damit sollten Gelder zu denjenigen Projekten geleitet werden können, deren Lösung als besonders dringend betrachtet wurden. Dies waren beispielsweise die Entwaldung der Tropen und die mangelnde Berücksichtigung des Schutzes von Wäldern in nicht-forstlichen Wirtschaftssektoren und öffentlichen Politiken. Zusätzlich bestand auch die Hoffnung, dass das Vorhandensein eines kohärenten Planungsinstruments Gebern das Bild eines effizienten Umgangs mit Gaben vermitteln würde und dadurch zusätzliche Mittel angezogen werden könnten.

Die in die TFAPs gesetzten Erwartungen erfüllten sich nicht. In vielen Staaten fanden gleichzeitig mit den TFAPs weitere Planungsprozesse statt, welchen oft eine höhere Priorität eingeräumt wurden. Viele Staaten sahen in den TFAPs vorwiegend eine neue Form, um bei Geberorganisationen Gesuche für die Finanzierung von forstlichen Projekten einzugeben. Zum Teil wurden sie auch innerhalb der Staaten aus strategischen Gründen verwendet, um eine drohende Verlagerung des Budgets zu anderen Ämtern, etwa zum Landwirtschaftsamt, zu vermeiden. Gründe für das Fehlschlagen der TFAPs lagen aber auch bei den Geberorganisationen, welche nicht bereit waren, die Empfängerstaaten über die gesprochenen Mittel verfügen zu lassen (Liss, 1999). Es musste also weiter nach neuen, effizienteren Instrumenten gesucht werden.

² Weitere Beispiele sind erwähnt in IPF (1996a).

2.3 Handlungsempfehlungen des zwischenstaatlichen Waldausschusses (IPF)

Die heutige Diskussion um NFPs wurde mit dem Erdgipfel in Rio 1992 lanciert. Kapitel 11 der Agenda 21 befasst sich mit der Verbesserung des Schutzes der Wälder und deren nachhaltiger Bewirtschaftung. Eines der darin formulierten Ziele ist es, nationale forstliche Aktionsprogramme und/oder -pläne für die Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung der Wälder vorzubereiten und durchzuführen.³ Eine explizite Definition dieser Programme und Pläne oder von wichtigen Schlüsselementen fehlt. Implizit sind aber bereits viele Elemente enthalten, welche später vom Intergovernmental Panel on Forests (IPF) aufgegriffen wurden. Dazu gehört das Leitbild der nachhaltigen Waldbewirtschaftung (sustainable forest management). Ansprüche der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Ökologie (bzw. des Naturschutzes) sollen sich die Waage halten. Die Entwaldung, Wüstenbildung und der Rückgang der Artenvielfalt sollen aufgehalten werden. Der Wohlstand, vor allem in der Dritten Welt, soll vergrößert und Mittel effizienter eingesetzt werden. Soziale Ungleichheiten, z.B. zwischen Norden und Süden oder zwischen Frauen und Männern sollen verringert und die Rechte von Minderheiten respektiert werden (UNCED, 1992a; 1992c).

Explizite Definitionen für NFPs folgten erst im Rio-Nachfolgeprozess. Verantwortlich zeichnet für diesen Prozess die aus Regierungsvertretern aus allen Teilen der Welt zusammengesetzte Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), eine Unterorganisation des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) der UNO. Zum Thema Wald wurde der zwischenstaatliche Waldausschuss (IPF) gegründet. Dieser erhielt von der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) den Auftrag, während zweier Jahre Empfehlungen zu rund einem Dutzend Waldthemen zu verfassen (IPF, 1995). Als erster Punkt wurde das Thema der nationalen Forstprogramme vorgegeben. Die Koordination dieses Programmpunktes wurde der mit dem Thema vertrauten FAO übertragen (IPF, 1995). Der Waldausschuss versteht unter dem Begriff NFP einen allgemeinen Ausdruck für eine Reihe von Planungsprozessen, Programmearbeitung und Implementation. Er betont, dass es wichtig sei, zwischen NFP als Teil des politischen Planungsprozesses und dessen Resultaten, wie z.B. spezifische Erlasse, Strategien und Aktionspläne, zu unterscheiden (IPF, 1996a).

Nach der vierten und letzten Sitzung verabschiedete der Waldausschuss Anfang 1997 im Bericht „Report of the Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests on its fourth session“ Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen. Der Bericht wird von der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) als eines der fünf wichtigsten internationalen forstpolitischen Dokumente aufgeführt.⁴ Zentral sind die „Handlungsempfehlungen“ (proposals for action), welche vom gesamten Waldausschuss verabschiedet wurden (IPF, 1997). Sie wurden von

³ “The objectives of this programme area are as follows: a) (...). b) To prepare and implement, as appropriate, national forestry action programmes and/or plans for the management, conservation and sustainable development of forests. These programmes and/or plans should be integrated with other land uses. In this context, country-driven national forestry action programmes and/or plans under the Tropical Forestry Action Programme are currently being implemented in more than 80 countries, with the support of the international community.” Agenda 21, Kapitel 11 Abs. 12b; <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21chapter11.htm>

⁴ vgl. <http://www.un.org/esa/forests/documents-ipf.html>

der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) zur Kenntnis genommen (CSD, 1997: Decision 5/102). Anschliessend wurde ihre Bedeutung auch von der Generalversammlung der UNO unterstrichen (United Nations General Assembly, 1997: §39). Sie verfügen damit zwar nicht über Rechtsverbindlichkeit, aber über die Zustimmung von nationalen Regierungsvertretern und geniessen somit eine hohe politische Legitimation. Die Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen des Waldausschusses gelten bis zum jetzigen Zeitpunkt als wichtigste Orientierung für Definition und Inhalte von NFPs (Tabelle 2-2).

Tabelle 2-2: Handlungsempfehlungen für NFPs des zwischenstaatlichen Waldausschusses

-
1. Übereinstimmung mit nationalen, subnationalen oder lokalen Politiken und Strategien und – wo angebracht – mit internationalen Vereinbarungen
 2. Partnerschaft mit und partizipative Verfahren für involvierte interessierte Parteien
 3. Anerkennung und Respekt für gebräuchliche und traditionelle Rechte, u.a. von indigenen Völkern und lokalen Gemeinschaften
 4. Sicherheit in der Regelung des Grundeigentums
 5. ganzheitliche, intersektorale und iterative Ansätze
 6. ökosystemische Ansätze, welche den Schutz der Artenvielfalt und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen integrieren
 7. angemessene Bestimmung und Bewertung von Gütern und Dienstleistungen des Waldes

Ziel:

Entwicklung, Umsetzung, Monitoring und Evaluation von nationalen Forstprogrammen, welche eine Fülle von Ansätzen für nachhaltige Waldbewirtschaftung enthalten

Quelle: IPF (1997: §17a)

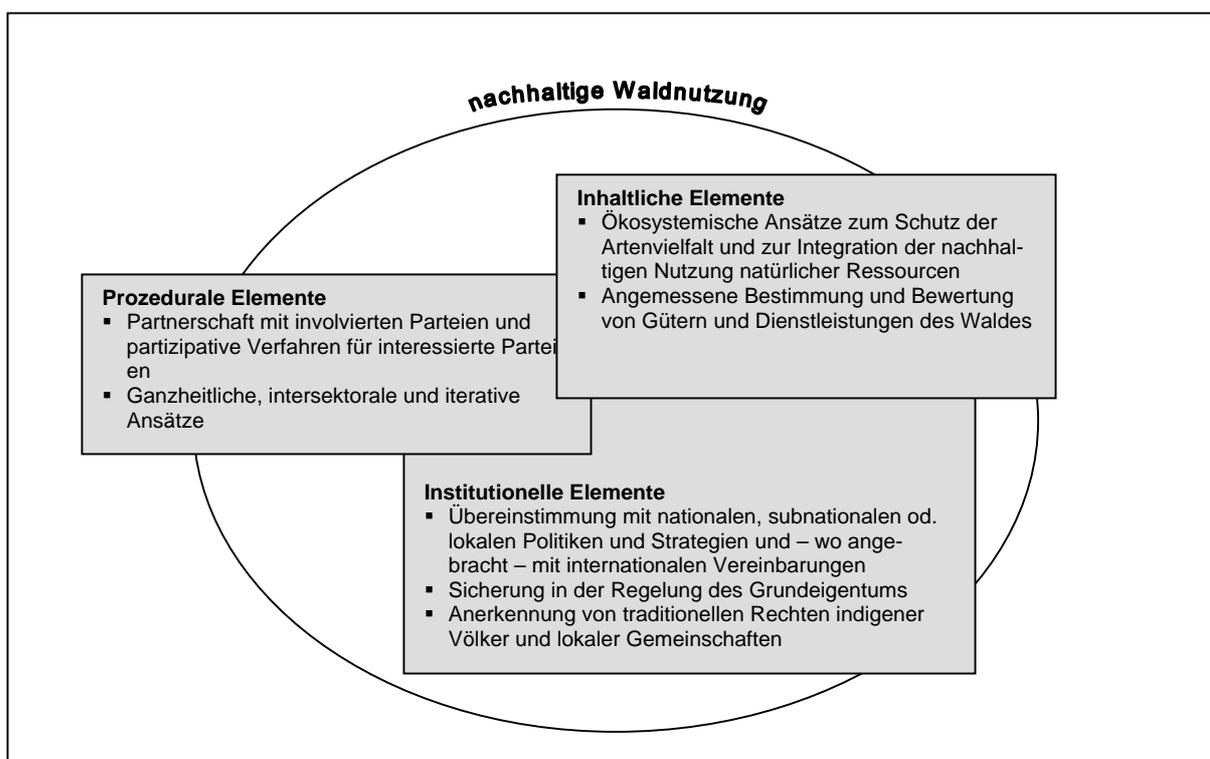
Aus den Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen des IPF resultierten eine Reihe notwendiger Anforderungen an NFPs:

- Wichtigstes inhaltliches Element und Ziel von NFPs ist die Förderung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung. Dazu gehören auch die Berücksichtigung ökosystemischer Ansätze, welche den Schutz der Artenvielfalt und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen integrieren. Ebenso die angemessene Bestimmung und Bewertung von Gütern und Dienstleistungen des Waldes. In Entwicklungs- und Transitionsländern sollen NFPs helfen, personelle und institutionelle Kapazitäten zu stärken (capacity-building). Das Konzept der nachhaltigen Waldbewirtschaftung wird an verschiedenen Stellen mit Inhalten gefüllt (z.B. MCPFE, 1998a). Dies geschieht allerdings meist unabhängig von der Diskussion über NFPs.
- Grundsätzlich wird von einem umfassenden Planungsverständnis ausgegangen, welcher dem Policy-Zyklus folgt. Die Programme sind nicht ausschliesslich auf die Formulierung oder die Umsetzung beschränkt, wie dies bei strategischen Erklärungen der Regierung oder bei Aktionsplänen der Verwaltung meist der Fall ist. Vielmehr sollen Formulierung, Umsetzung, Monitoring und Evaluation abgedeckt werden. In sämtlichen Stufen des Policy-Zyklus sollen bestimmte inhaltliche und prozedurale Anforderungen erfüllt sein.

- Zudem werden eine ganze Reihe von prozeduralen Elementen genannt. Die Planung soll fortwährend den Gegebenheiten und Erkenntnissen angepasst werden („iterativ“ sein) und die Einflüsse von nicht-forstlichen Sektoren berücksichtigen (durch „intersektorale“ Ansätze). Grundsätzlich soll die politische Planung mit den involvierten Parteien partnerschaftlich umgehen und eine breite Partizipation erlauben. Die politische Planung hat bestehende institutionelle Gegebenheiten zu berücksichtigen. Dazu gehören andere nationale, regionale oder lokale Politiken sowie internationale Vereinbarungen, ebenso die Regelung des Grundeigentums. Auch sollen die Rechte von indigenen Völkern und lokalen Gemeinschaften respektiert werden.

Die Handlungsempfehlungen des IFP sind in Abbildung 2-1 gemäss dem vorgängig erläuterten Abbildungsschema dargestellt und stellen eine Weiterentwicklung der bisher genannten Ansätze der Nachhaltigkeitsstrategien und Tropical Forest Action Plans dar.

Abbildung 2-1: Handlungsempfehlungen für NFPs des zwischenstaatlichen Waldausschusses



Quelle: IPF (1996: §17a)

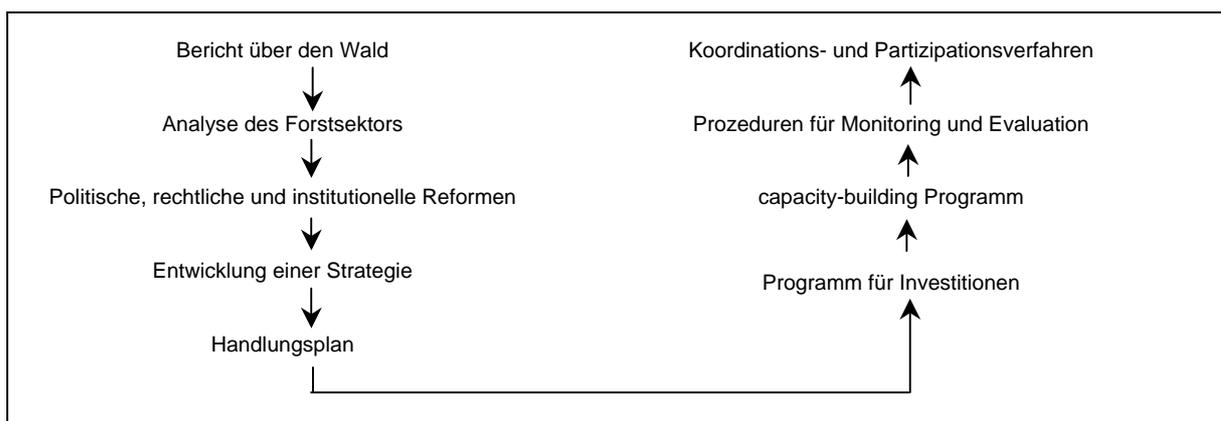
Der zwischenstaatliche Waldausschuss verabschiedete in seinem Schlussbericht noch eine Reihe weiterer Handlungsempfehlungen. Sie wurden allerdings nicht in der Sitzung des Waldausschusses wortwörtlich verabschiedet, sondern vom Sekretär des Waldausschusses verfasst. Beispielsweise werden angemessene Kriterien und Indikatoren für nachhaltige Waldbewirtschaftung gefordert oder die Berücksichtigung von Resultaten aus aktueller interdisziplinärer Forschung (IPF, 1996b: §17d, e). In einem anderen Teil des Berichts werden zudem noch „spezifische Elemente“ und „Schlüsselemente“ definiert. Neben den oben erwähnten Elementen sind dies zusätzlich „Integration mit den nationalen Nachhaltigkeitsstrategien“.

tigkeitsstrategien“, „Dezentralisierung“ und „die Einrichtung effektiver Koordinationsmechanismen und Konfliktlösungsschemata“ (IPF, 1996b: §9-10).

Auch in früheren Dokumenten des Waldausschusses gibt es Listen mit wichtigen Elementen („basic features“). In der zweiten Sitzung wurden zwölf, in der dritten Sitzung elf Elemente genannt. Diese wurden inhaltlich zum grossen Teil für den Schlussbericht übernommen. Einzelne Elemente sind aber aus der Liste entfallen (vgl. Egestad, 1999). Dazu gehören Elemente, welche generell ein stärkeres politisches Engagement betonen. Gestrichen wurden die nationale politische Verpflichtung („national policy commitment“), der langfristige Prozess („long-term process“) und politische und institutionelle Reformen („policy and institutional reform“), welche die Verpflichtung der Nationalstaaten stärker betonen. Ebenfalls entfielen capacity-building und Förderung von Bewusstsein für Wälder („raising awareness“). Dies sind Punkte, welche Nutzergruppen und die Bevölkerung langfristig und indirekt zu politischer Handlung befähigen sollen (IPF, 1996a: Annex). Insgesamt lässt sich durch das Entfallen dieser Kriterien vermuten, dass von den Mitgliedern des IPF zu starke Eingriffe in nationale Politiken befürchtet wurden.

Parallel zum IPF beschäftigten sich weitere internationale Organisationen mit dem Thema NFP. Zum Teil wurden Konzepte zur forstpolitischen Planung entwickelt, zum Teil bereits Feldversuche durchgeführt. Die Resultate aus diesen Studien flossen wiederum in den IPF zurück. Eine erste Gruppe, die „Sechs-Länder-Initiative“ versuchte, die Anforderungen aus dem IPF national anzuwenden. Dazu definierte diese Arbeitsgruppe verschiedene Stufen eines Planungsverfahrens (vgl. Abbildung 2-2). Dieses beginnt mit der Darstellung der nationalen Forstpolitik und Forstwirtschaft, beinhaltet die Entwicklung von Strategien und Handlungsplänen und führt zu Evaluations- und neuen Koordinationsverfahren (Six-Country Initiative, 1999).

Abbildung 2-2: Zentrale Planungsschritte in NFPs



Quelle: Six-Country Initiative (1999: 5)

Mit dieser technischen Herangehensweise an die forstpolitische Planung nähert sich die Sechs-Länder-Initiative dem Planungsverständnis der FAO an. Dieses Planungsverfahren führt zu einer Reihe von Dokumenten, beispielsweise einem Bericht über den Zustand der Forstwirtschaft, einer Situationsanalyse der Forstpolitik, einer langfristigen Strategie und einem Handlungsplan (FAO, 1996). Die Schritte „Programm für Investitionen“ und „capacity-

building Programm“ zeigen dabei, dass als Zielgruppen in erster Linie Entwicklungsländer anvisiert wurden. Ähnliche Konzepte wurden auch vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP, 1995) und der Forestry Advisers' Group (1995) vertreten. Ergänzungen zu den Handlungsempfehlungen des IFP durch die Sechs-Länder-Initiative sind in Abbildung 2-3 festgehalten.

2.4 Diskussionen in den internationalen Waldforen IFF und UNFF

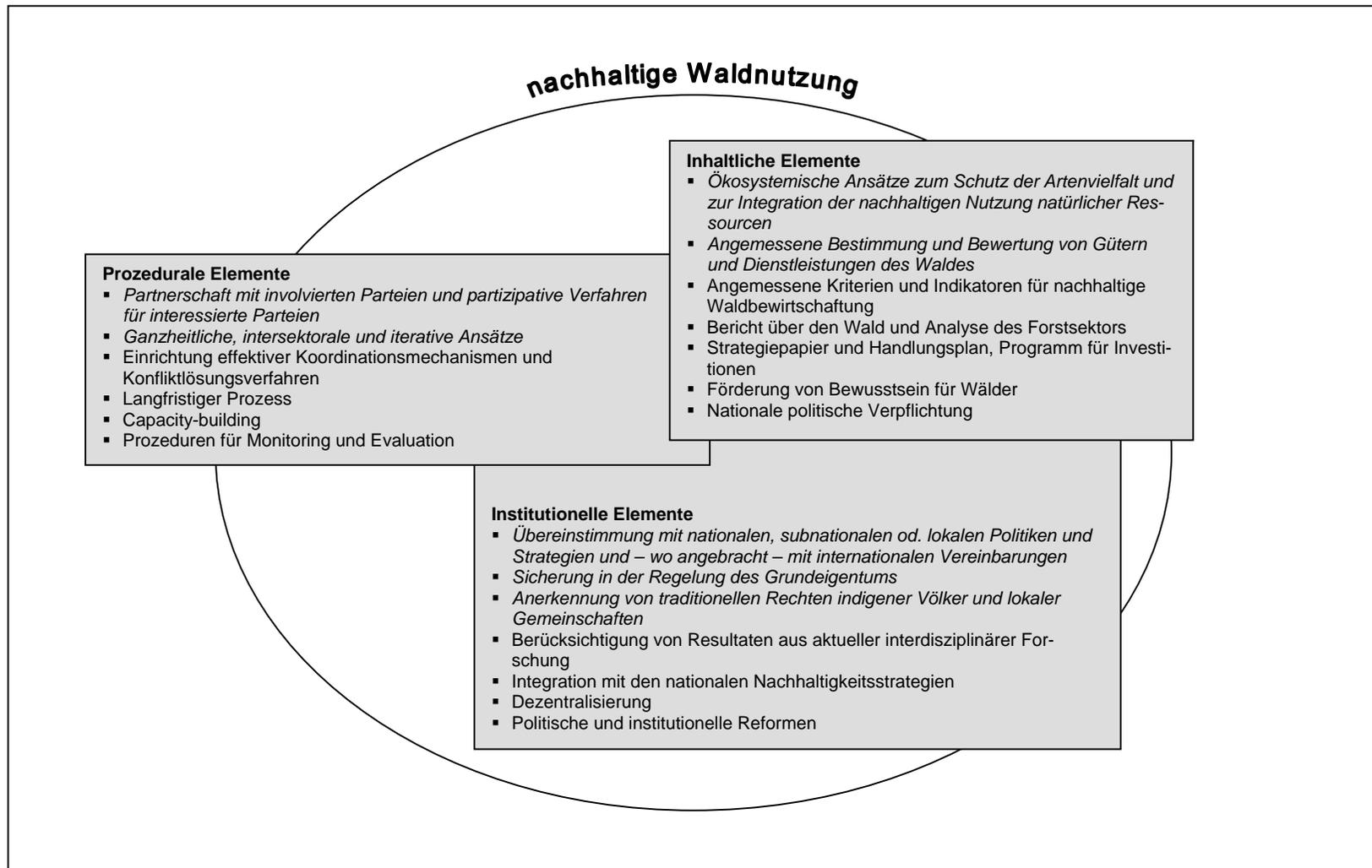
Der zwischenstaatliche Waldausschuss war nur als vorübergehende Arbeitsgruppe vorgesehen. Er wurde 1998 vom ebenfalls auf zwei Jahre beschränkten zwischenstaatlichen Waldforum (Intergovernmental Forum on Forests, IFF) abgelöst. Erst anschliessend wurde im Jahr 2000 als ständige Organisation das Waldforum der Vereinten Nationen (United Nations Forum on Forests, UNFF) mit Sitz in New York gegründet (ECOSOC, 2000). Die wichtigsten Zeitpunkte und Entscheidungen zu nationalen Forstprogrammen aus dem internationalen Prozess sind in Tabelle 2-3 zusammengefasst.

Das IFF erhielt von der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) den Auftrag, über den Stand der Umsetzung der Handlungsempfehlungen des IPF zu wachen. Dazu gehören auch die Handlungsempfehlungen zu NFPs. Im Schlussbericht aus dem Jahr 2000 hielt das Waldforum denn auch unter anderem ihre Beobachtungen zu bestehenden Erfahrungen mit NFPs fest und leitete daraus für die Zukunft drei Handlungsempfehlungen mit starken Umsetzungsbezug ab (IFF, 2000: §10):

- Erstens sollen NFPs mit der Beteiligung aller interessierten Parteien umgesetzt werden. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass die Partizipation meist gering ist und sich auch nur auf die Phase der Formulierung beschränkt.
- Zweitens sollen für eine effektive, d.h. wirksame Umsetzung klare Ziele und Kriterien formuliert werden. Programme werden oft nicht umgesetzt oder bleiben wirkungslos, nicht zuletzt deshalb, weil keine konkreten Massnahmen vorgesehen sind.
- Und drittens sollen die gewählten politischen Programme und Massnahmen beobachtet und dokumentiert werden. Ein Monitoring ist Voraussetzung für die Evaluation und hilft, den Prozess über alle Phasen transparent zu halten.

Im Umfeld des IFF wurde zudem bedauert, dass die Definition des Konzepts „nationale Forstprogramme“ noch zu allgemein und weit gefasst sei. Dadurch wird international die Diskussion über dieses Konzept erschwert, ebenso die konkrete Durchführung in den einzelnen Ländern (Michaelsen, 2000).

Abbildung 2-3: Weiterentwicklung von Elementen für NFPs des IPF und der Sechs-Länder-Initiative



Quellen: IPF (1997: §9, §10, §17a, d, e), Six-Country Initiative (1999: 5)

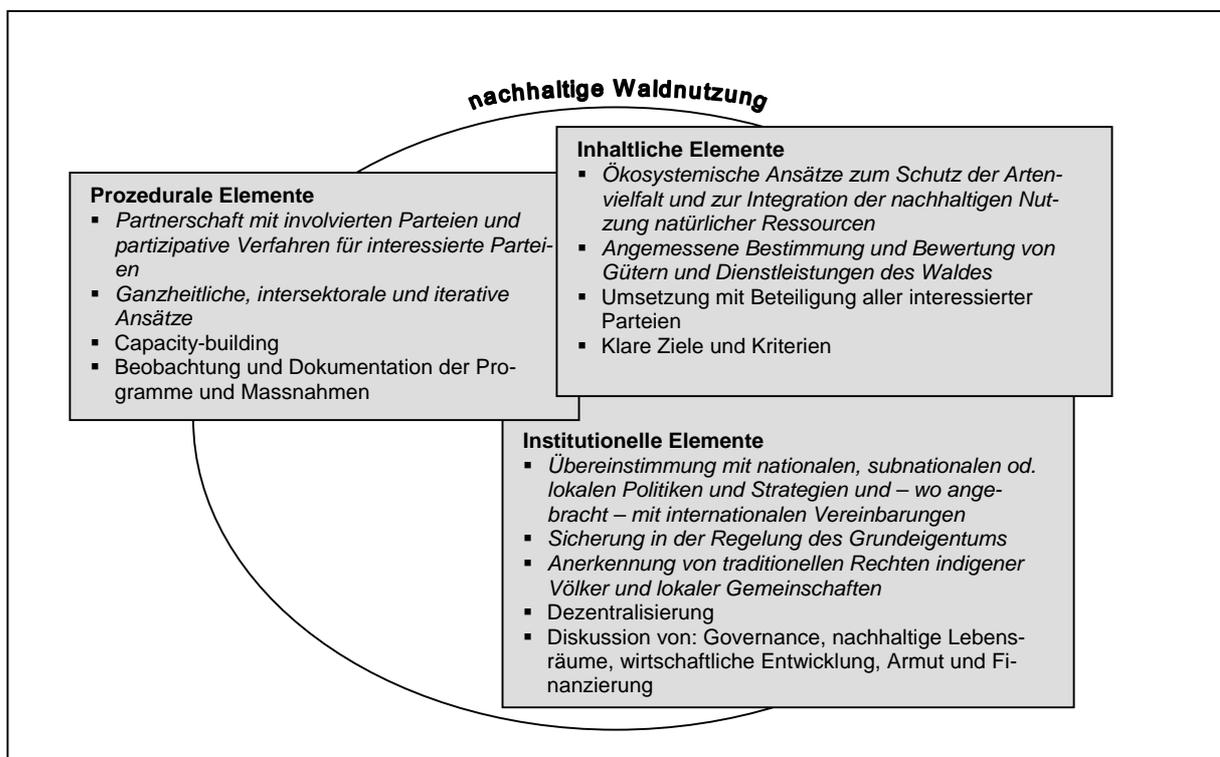
Legende: Der feste Kern der Handlungsempfehlungen des IPF (1997: §17a) ist in kursiver Schrift nochmals aufgeführt.

Tabelle 2-3: Eckdaten der Diskussion um NFPs auf höchster internationaler Ebene

		1992	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003							
Internationale Ebene	Generalversammlung UNO	Erdgipfel in Rio NFP als Instrumente zur Förderung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung Implizit Grundlagen für prozedurale Anforderungen (UNCED, 1992a: 11.12)	Generalversammlung der Vereinten Nationen Bericht IPF wird zur Kenntnis genommen (United Nations General Assembly, 1997: §39)													
	Ministerebene UNO									Kommission für nachhaltige Entwicklung CSD Bericht IPF wird zur Kenntnis genommen (CSD, 1997: Decision 5/102)						
	Fachvertreter UNO															
										Waldforum IFF (2000): Handlungsempfehlungen für Umsetzung von NFPs: breite Partizipation vorsehen, klare Ziele und Massnahmen formulieren, Umsetzung dokumentieren (IFF, 2000: §10)						
		Ständiges Waldforum UNFF (2000) NFP als Querschnittsthema aller Sitzungen NFPs stellen grundlegende Fragen nach Rolle von Privaten, Dezentralisierung und capacity-building (UNFF, 2001: §72)														

Seit 2000 ist das ständige Waldforum (UNFF) das wichtigste Gremium der Vereinten Nationen für Waldfragen. Das UNFF hat sich bereits ein Jahr nach seiner Entstehung zum Thema NFP geäußert (UNFF, 2001). Insgesamt werden NFPs als Querschnittsthema aufgefasst, welches anlässlich aller Sitzungsperioden zu berücksichtigen sei. Es wird festgehalten, dass viele Länder bereits Erfahrungen mit langfristiger und iterativer forstpolitischer Planung gemacht haben. Dabei wurde auch ein bestimmtes Mass an öffentlicher Beteiligung und Koordination zwischen verschiedenen Sektoren vorgesehen. Zudem sei ein Trend erkennbar zu mehr Dezentralisierung und Delegation von Staatsaufgaben. Zu letzterem gehöre, dass neben dem Staat oder der öffentlichen Hand in zunehmendem Masse auch Private eine wichtige Rolle zu spielen beginnen. Private Akteure können besonders in Entwicklungsländern eine wichtige Finanzierungsquelle für forstliche Nutzungen oder den Schutz von Wäldern darstellen. Insgesamt stützt sich das UNFF also auf Inhalte, die bereits vom IPF und dem IFF genannt wurden (Partizipation, intersektorale Koordination, die Stärkung von personellen und institutionellen Kapazitäten). Stärker betont werden nun neu auch die Rolle der Privaten und die Möglichkeit der Dezentralisierung. Der Begriff „nationale Forstprogramme“ wirft für das UNFF weitere Fragen auf zu den Themenbereichen Governance, Dezentralisierung, nachhaltige Lebensräume, Armut und Finanzierung (UNFF, 2001: §72). Die von IFF und UNFF als bedeutsam bestimmten Elemente sind in Abbildung 2-4 dargestellt.

Abbildung 2-4: Elemente für NFPs der Waldforen IFF und UNFF



Quellen: IPF (1996: §17a), IFF (2000: §9e), UNFF (2001:72)

Legende: IFF und UNFF stützen sich weiterhin auf die Handlungsempfehlungen aus §17a des IPF Berichts (kursiv aufgeführt).

2.5 Zwischenfazit zur internationalen forstpolitischen Diskussion

Aus den vorangegangenen Ausführungen kann zusammenfassend gesagt werden, dass nationale Forstprogramme ein Mittel sind, um die nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern zu fördern. Der Prozess ist nicht auf die Formulierung eines Verwaltungsausgangs beschränkt, sondern soll sämtliche Etappen des Policy-Zyklus umfassen. Vorzusehen sind dabei eine breite Beteiligung der Bevölkerung und eine Koordination zwischen verschiedenen Sektoren. Diese Elemente stehen auch im Mittelpunkt der Handlungsempfehlungen des IPF. Darüber hinaus stellen sich mit dem Thema NFP auch Fragen um Dezentralisierung und die Rolle von privaten Akteuren. Unbestritten sind demnach die allgemeine Zielrichtung und einige prozedurale Elemente von NFPs.

Insgesamt lässt der internationale Prozess aber mehr Fragen offen als er beantwortet. Unseres Erachtens sind drei Punkte von besonderer Bedeutung:

- Es werden noch keine Empfehlungen abgegeben, ob und wie ein Planungsprozess durchgeführt werden soll. Sobald es um die Umsetzung vor Ort geht, wird unter NFP ein eigenständiges Planungsinstrument verstanden (Six-Country Initiative, 1999). Auf der anderen Seite wird der Begriff auch synonym für jegliches planmässiges Vorgehen in der nationalen Forstpolitik mit dem Ziel der nachhaltigen Waldbewirtschaftung verwendet (FAO, 1996; FAO, 1999). Der IPF tendiert in seinen Dokumenten jeweils stark auf eigenständige Planungsverfahren, etwa wenn NFPs mit TFAPs oder nationalen Nachhaltigkeitsstrategien verglichen werden (IPF, 1996a). In dem normativ wichtigsten internationalen Dokument des IPF wird nicht mehr explizit auf den Unterschied zwischen dem politischen Planungsprozess und dem Planungsergebnis (z.B. einem Aktionsplan) unterschieden. Ein NFP umfasst als sehr allgemeiner und umfassender Begriff wieder beide Stufen im politischen Prozess. Die Frage nach der Notwendigkeit eines eigenen Planungsverfahrens bleibt offen.
- Die Offenheit und Ungenauigkeit der Definition von NFPs lässt sich unter anderem durch den geringen internationalen forstpolitischen Konsens erklären. Anders als in den Bereichen Biodiversität und Klima scheiterte am Erdgipfel in Rio der Versuch, eine von Nichtregierungsorganisationen und Industriestaaten geforderte verbindliche „globale Waldkonvention“ zu verabschieden (Humphreys, 1996). Nichtregierungsorganisationen und Industriestaaten können nun über internationale Organisationen versuchen, ihre Steuerungskapazitäten in nationalen Forstpolitiken zu erhöhen. Geberorganisationen können drohen, den Fluss von Mitteln für die Entwicklungszusammenarbeit abzubre-

chen oder zu verringern, falls Minimalanforderungen an NFPs nicht erfüllt sind.⁵ Insgesamt können NFPs zum Kristallisationspunkt von Interessenkonflikten zwischen internationaler und nationaler Forstpolitik werden.

- Grundsätzliche Fragen stellen sich zum Mass des Eingreifens von Regierungen und Verwaltungen, wie sie etwa in der Diskussion des Subsidiaritätsprinzips geführt werden. Welche Aufgaben können an Regionen und Gemeinden abgegeben, was Privaten überlassen werden? Ein NFP kann in Gemeinden und Regionen die Befürchtung wecken, die Zentralregierung wolle auf ihre Kosten Kompetenzen ausbauen. Neben Konflikten zwischen internationaler und nationaler Ebene können sich also auch Konflikte zwischen nationaler und subnationaler Ebene auf tun.

Bisher sind aus der internationalen forstpolitischen Diskussion zu NFPs zwei zentrale Resultate hervorgegangen. Der Zweck von NFPs wird klar in der Förderung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung im umfassenden Sinn gesehen. Zudem steht eine Reihe von Mindestanforderungen fest, die zumeist prozeduraler Art sind. Andere Punkte bleiben offen, beispielsweise ob mit einem NFP ein eigenständiges Planungsinstrument gemeint ist oder nicht, welche Länder überhaupt NFPs durchführen sollen oder wie sich die nationalen Programme zu Kompetenzen auf anderen Ebenen verhalten. Mit einem Blick auf den europäischen Kontext sollen einige dieser Fragen im Folgenden diskutiert werden.

2.6 Nationale Forstprogramme im europäischen Kontext

In Europa sind NFPs mittlerweile auf die politische Agenda gelangt. Impulse für die Durchführung von NFPs kommen von der Europäischen Union und vom paneuropäischen forstpolitischen Prozess. Die Europäische Union selbst verfügt bisher über keine ausgebaute sektorale Forstpolitik und eine griffige Gesetzgebung oder ausgebaute Verwaltungsstrukturen speziell für den Waldsektor fehlen (Chaytor, 2002). Mittlerweile gibt es einzig eine Forststrategie, die sich inhaltlich stark an den internationalen Prozess nach Rio anlehnt. Die Forststrategie betont, dass die Mitgliedstaaten internationale Verpflichtungen im Bereich Wald über „nationale oder subnationale Forstprogramme oder entsprechende Instrumente“ umsetzen sollen (Rat der Europäischen Union, 1999: 2d). Auch der Rat „Landwirtschaft“ der Europäischen Union verabschiedete eine Resolution über eine Forststrategie, welche nationale und subnationale Forstprogramme als Instrumente für die Umsetzung internationaler

⁵ Vergleiche dazu die Ausführungen des IPF: “The Panel emphasized that in-country coordination and cooperation among donors is crucial in view of the need to make the best use of limited financial resources. National forest programmes provide a good basis in many countries for national and international cooperation, including *setting priorities for financial assistance* and technology transfer between recipient countries and donors” (IPF, 1997). Sowie: “Special emphasis was given to the fact that national Governments should decide on the most appropriate planning framework for addressing sustainable forest management and development. That approach was more likely to result in a stronger sense of ownership and political commitment by Governments and all participating partners. The Panel recognized the importance of international cooperation for the management, conservation and sustainable development of forests, particularly in developing countries, in spite of the fact that *it was each country’s responsibility to develop policies that would create an enabling environment for private, bilateral and multilateral investments* in the forest sector” (IPF, 1996b, eigene Hervorhebungen; Bisang und Zimmermann, 2003)

Empfehlungen vorsieht (European Council, 1998).⁶ Entscheidend dürfte sein, dass der Europäische Rat im Jahre 1999 zusätzliche Auflagen für Beihilfen an forstwirtschaftliche Projekte beschloss. Beihilfen an Projekte werden unter anderem gesprochen, wenn diese mit bestehenden internationalen Vereinbarungen übereinstimmen. Als Möglichkeit, wie diese Übereinstimmung gezeigt werden kann, werden nationale und subnationale Forstprogramme genannt:

Diese Beihilfen müssen zur Erfüllung der von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten auf internationaler Ebene eingegangenen Verpflichtungen beitragen. Sie stützen sich auf nationale und subnationale Forstprogramme oder entsprechende Instrumente, in denen die Verpflichtungen, die auf den Ministerkonferenzen über den Schutz der Wälder in Europa eingegangen wurden, berücksichtigt sein sollten. (European Communities, 1999: Kapitel VIII über Forstwirtschaft, § 29 Abs. 4)

Diese Angaben zum Einsatz und zur Nutzung von NFPs zur Erfüllung internationaler Verpflichtungen sind relativ vage. Nebst NFPs sind auch alternative Instrumente denkbar, die zur Erreichung der Verpflichtungen beitragen können. Generell werden NFPs als Instrument dafür angesehen, die Anwendung internationaler Vereinbarungen auf der Ebene der Nationalstaaten zu fördern. Damit lehnt sich die EU teilweise an die Definition von NFPs der FAO und andern internationalen Akteuren in der globalen Forstpolitik an. Als Steuerungsinstrumente für die inter- und supranationalen Organisationen stehen in erster Linie finanzielle Anreize zur Verfügung. Im Falle der EU sind es die Beihilfen an forstwirtschaftliche Projekte in der Regionalpolitik (in der globalen Forstpolitik die Steuerung von Finanzen privater und öffentlicher Geber). Eigene Minimalanforderungen definiert die Europäische Union bisher nicht, sie verweist dazu auf die Empfehlungen der Ministerkonferenzen zum Schutz der Wälder Europas (MCPFE) und damit indirekt auf den IPF. Die Verhandlungen der europäischen Forstminister zum Schutz der Wälder Europas (MCPFE) sind seit dem ersten Treffen in Strasbourg im Jahre 1990 weit fortgeschritten. Im Folgenden wird dieser Prozess im Hinblick auf die Rolle und die Ausgestaltung von NFPs nachgezeichnet.

2.6.1 Ministerkonferenzen zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE)

Für inhaltliche Bestimmungen verweist die Europäische Union in ihrer Rechtssetzung also auf die Arbeit der Ministerkonferenzen zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE), woran sich auch die Schweiz beteiligt. Bereits an der Ministerkonferenz in Strasbourg im Jahre 1990 einigten sich die Forstminister auf Ziele, welche der nachhaltigen Waldbewirtschaftung nahe kommen (MCPFE, 1990).⁷ Im Verlauf der zweiten Konferenz in Helsinki im Jahre 1993 wurden Richtlinien für die nachhaltige Waldbewirtschaftung (H1, MCPFE, 1993b) und

⁶ „[Der Rat der Europäischen Union] identifiziert als wesentliche Elemente dieser gemeinsamen Forststrategie (...) d) die Umsetzung der internationalen Verpflichtungen, Grundsätze und Empfehlungen durch von den Mitgliedstaaten entwickelte nationale oder subnationale Forstprogramme oder entsprechende Instrumente“ (European Council, 1998).

⁷ „The Signatory States and International Institution, recognizing the right of future generation to benefit from a quality environment that is healthy and unpolluted, which, for forests, must be expressed in *ecological, economic and social terms* in a way which is reflected in a *sustainable and multi-purpose management* of the forest, (...) declare their intention to: 1. promote and reinforce cooperation between European states in the field of forest protection *and sustainable management*, (...)“ (MCPFE, 1990, eigene Hervorhebungen).

ein Arbeitsprogramm für den Schutz der Wälder verabschiedet (H2, MCPFE, 1993a). An der dritten Konferenz in Lissabon im Jahre 1998 wurden die Richtlinien für die nachhaltige Waldbewirtschaftung weiter ausgearbeitet (L2, MCPFE, 1998a) und speziell auch die sozio-ökonomische Dimension der Nachhaltigkeit betont (L1, MCPFE, 1998b). Bis ins Jahr 2003 wurden an den Ministerkonferenzen noch keine Bestimmungen über nationale Forstprogramme verabschiedet. Erst an der vierten Konferenz in Wien im April 2003 wurde eine Resolution zu sektorübergreifender Koordination und NFPs verabschiedet (W1, MCPFE, 2003b).

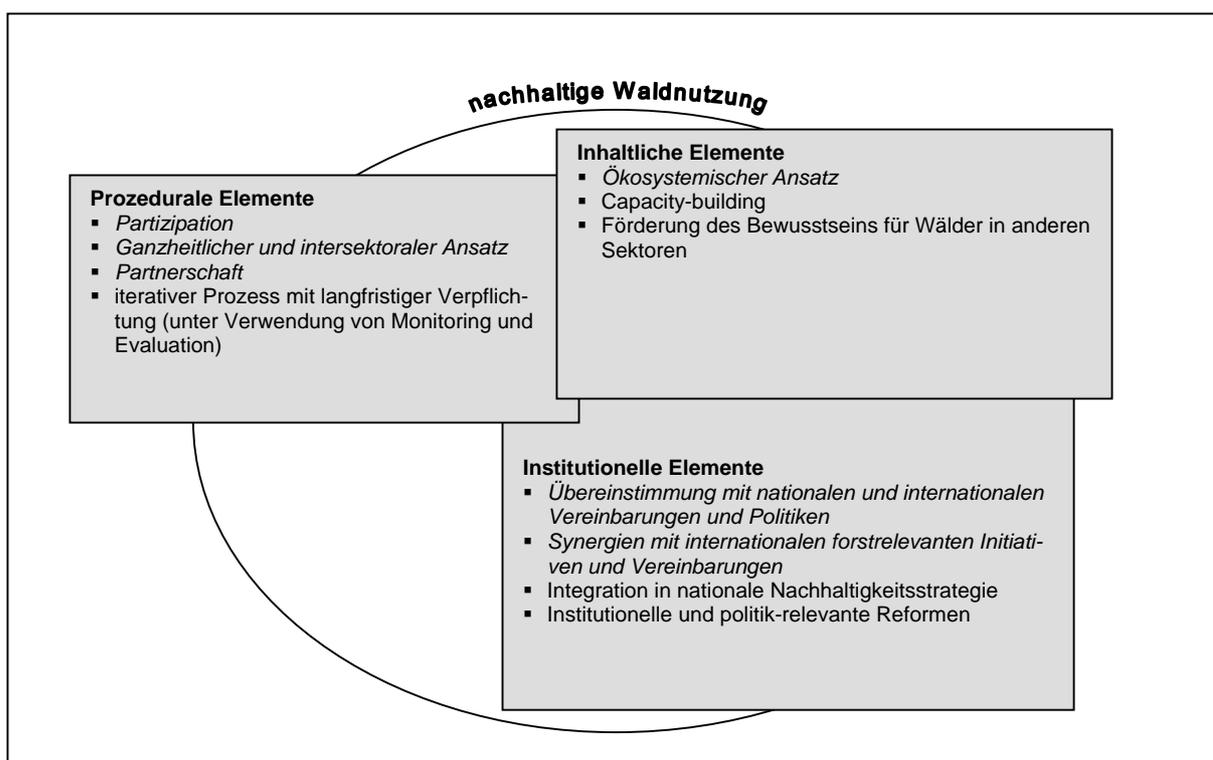
Im Hinblick auf die Verankerung von NFPs in den Resolutionen und Deklarationen wurde in einer MCPFE Arbeitsgruppe zunächst diskutiert, welche Grundanforderungen an NFPs in Europa zu stellen seien (Buck, 2000). Dabei hielt man sich eng an die Vorgaben des IPF und entwickelte keine Elemente, die nicht schon im internationalen Prozess gefordert wurden (Mayer, 2001). Ein zweites Arbeitstreffen zum Thema NFP in Europa fand 2001 statt. Hier einigten sich die Teilnehmenden darauf, dass das Thema NFP Bestandteil der vierten MCPFE sein solle (Buck, 2001). Insgesamt wurde anerkannt, dass noch weiteres Orientierungswissen zu NFPs in einem europäischen Kontext nötig sei (MCPFE, 2000b). Unterschiedliche Auffassungen gibt es dazu, ob bei NFPs von einem „neuen Planungsparadigma“ zu sprechen sei. Verschiedene Staaten votierten dafür, neutraler von einem Planungsverfahren (Finnland), von einem neuen Instrument (Deutschland) oder von einem Werkzeug (Schweden) zu sprechen. Der Vertreter von Grossbritannien wehrte sich gegen solche Formulierungen und bevorzugte, NFPs den Status eines blossen forstpolitischen Statements zu geben. Er befürchtete, dass sonst die nationale Souveränität in der Formulierung von NFPs beschnitten würde. Diese Meinung hinsichtlich der Kriterien schien aber von den anderen Teilnehmenden nicht geteilt zu werden (MCPFE, 2001a). Eine der Hauptfragen in den Expertendiskussionen im Rahmen des MCPFE Prozesses bis 2003 bestand darin, wie die Elemente aus dem IPF und IFF Prozess mit den langjährig bestehenden Forstpolitiken europäischer Stufen vereinbart werden können. Dazu gehören die Konsistenz mit nationalen Politiken und internationalen Vereinbarungen, die Integration in nationale Nachhaltigkeitsstrategien und die Abstimmung mit weiteren internationalen forstrelevanten Initiativen und Vereinbarungen. Besondere Herausforderungen stellen sich dabei hinsichtlich des Designs partizipativer Verfahren, ebenso für ganzheitliche und intersektorale Ansätze. Auch der Entwurf einer langfristigen Planung, die gleichzeitig flexibel auf neue Gegebenheiten reagieren kann sowie die Verwendung systematischen Monitorings und Evaluationen seien wichtig. Capacity-building wird insbesondere als bedeutsam für Staaten Mittel- und Osteuropas betrachtet (MCPFE, 2001b). Diese Fragen wurden bisher zwar nicht hinreichend beantwortet, doch kam man in den Diskussionen soweit überein, dass ein Resolutionentwurf für die Ministerkonferenz vom April 2003 in Wien ausgearbeitet werden konnte.

In Wien wurde die Resolution W1 mit dem Titel „Strengthen Synergies for Sustainable Forest Management in Europe through Cross-sectoral Co-operation and National Forest Programmes“ verabschiedet (MCPFE, 2003b). Diese ist nun massgebend für die Umsetzung von NFPs in Europa. Gestützt auf die Empfehlungen des IPF und IFF entwickelt die MCPFE folgenden Ansatz:

„A national forest programme constitutes a participatory, holistic, inter-sectoral and iterative process of policy planning, implementation, monitoring and evaluation at the national and/or sub-national level in order to proceed towards further improvement of sustainable forest management as defined in Helsinki Resolution H1, and to contribute to sustainable development. It is based on national sovereignty and country leadership and on long-term high level political commitment, [and it] makes best use of existing capacities and is supportive to the development of intellectual, human and institutional capacity in the field of sustainable forest management, (...)” (MCPFE, 2003b: 12)

Die Resolution W1 legt einem NFP elf Prinzipien bzw. Anforderungen zu Grunde, die den Empfehlungen des IPF weitgehend entsprechen, diese aber auch ergänzen. Die Anforderungen an ein NFP im europäischen Kontext sind in Abbildung 2-5 aufgeführt.

Abbildung 2-5: Elemente für NFPs der Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder Europas



Quellen: IPF (1996: § 17a), MCPFE (2003b)

Legende: Die MCPFE reinterpretiert die Handlungsempfehlungen aus § 17a des IPF für Europa. Beinahe identische Punkte mit dem IPF sind kursiv dargestellt.

Die Forstminister in Europa operieren also grundsätzlich mit den Zielen, die seit dem Erdgipfel in Rio 1992 auch von der globalen Forstpolitik verfolgt werden. Im Vergleich zum globalen Prozess setzten die europäischen Forstminister aber das Thema NFP relativ spät auf die Agenda. Erste Hinweise auf NFPs gab es erst an der Ministerkonferenz in Lissabon von 1999. Weitere Dokumente des Sekretariats und von Arbeitsgruppen verwiesen seither auf die Definitionen und Mindestanforderungen von NFPs des IPF/IFF Prozesses (Rametsteiner, 2000; MCPFE, 2000a; 2001b; 2002; 2003b). Auf der inhaltlichen Ebene der nachhaltigen Waldbewirtschaftung gestaltete sich der paneuropäische Prozess durch die

enge Bezugnahme auf Helsinki Resolution H1 konkreter als dies auf globaler Ebene im Rio-Nachfolgeprozess insgesamt gelang.

Es zeigt sich heute, dass hinsichtlich des generellen Ziels von NFPs, nämlich die Sicherstellung einer nachhaltigen Waldnutzung, Einigkeit herrscht. Die meisten der vorwiegend prozeduralen Elemente werden von den Teilnehmenden nicht in Frage gestellt, auch wenn verschiedene Änderungsvorschläge bestehen (z.B. zu capacity-building oder zum Wortlaut bei Partizipation). Von Finnland wurde der Vorschlag geäußert, wie bei der Entwicklung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung allgemeine gesamteuropäische Kriterien zu formulieren, welche dann von den einzelnen Staaten mit Inhalten ausgefüllt werden sollen (MCPFE, 2001a). Dies wurde mit den nun verabschiedeten Prinzipien für NFPs im europäischen Kontext erreicht (MCPFE, 2003b).

2.6.2 Wissenschaftliche Beiträge

Wie die europäische Forstpolitik hat auch die Wissenschaft das Thema später aufgegriffen als die globalen forstpolitischen Foren. Nationale Forstprogramme wurden zum ersten Mal im Mai 1998 in einem breiteren forstwissenschaftlichen Rahmen diskutiert. Damals fand ein Seminar in Freiburg im Breisgau mit dem Titel „Formulation and Implementation of National Forest Programmes“ statt.

Das Freiburger Seminar zeigte, dass kein gemeinsames Verständnis des Konzepts NFP bestand. Mehrere theoretische Beiträge und sämtliche Fallbeispiele aus Entwicklungsländern gingen davon aus, dass NFPs ein eigenständiges Planungsinstrument darstellen (Liss, 1999; Glück, 1999b; 2000). In den meisten europäischen Länderstudien hingegen wurden NFPs synonym für nationale Forstpolitik verwendet und meist anhand beliebiger aktueller forstpolitischer Prozesse und Entwicklungen diskutiert (Glück et al., 1999b). Die allgemeine Verständnislage in Europa war zu diesem Zeitpunkt so, dass das Gesetz und dessen Vollzug ein Umwelt- oder Forstprogramm definiert. Die fehlende Schärfe und Ungenauigkeit bei der Definition von NFPs wurde von mehreren Autoren auch als Grund genannt, weshalb sich das Konzept in verschiedenen forstpolitischen Prozessen grosser Beliebtheit erfreue. Es müsse befürchtet werden, dass NFPs in den meisten Fällen reine „symbolische Hüllen“ blieben und keine messbaren Wirkungen entfalten würden (Glück, 1999a; Hogl, 1999).

Im Freiburger Seminar wurde zudem versucht, Ergebnisse aus anderen Erfahrungen mit politischer Planung auf NFPs zu übertragen (Jänicke und Jörgens, 1999; Pleshberger, 1999; Shannon, 1999). Die Beiträge wurden aber nicht in einer Synthese zusammengefasst und explizite systematische Schlussfolgerungen für NFPs fehlten. Das Thema wurde erneut im Juni 1999 in einem Seminar in Joensuu, Finnland, mit dem Titel „The Role of National Forest Programs to Ensure Sustainable Forest Management“ aufgegriffen (EFI, 1999). Die beiden Seminare können als Auslöser der COST Aktion E19 „Nationale Forstprogramme im europäischen Kontext“ gesehen werden.⁸ Es wurde zum wichtigsten Forum zur Diskussion von NFPs für Forstwissenschaftler aus zwanzig europäischen Ländern. Die COST Aktion

⁸ Die COST Aktion E19 zu Nationalen Forstprogrammen im europäischen Kontext dauerte von Juli 1999 bis September 2003.

E19 hatte zum Ziel, Grundlagenmaterial für die forstpolitische Praxis und Entscheidung vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen bereitzustellen. Die politischen Entscheidungsträger sollten damit über die Möglichkeiten von und Anforderungen an NFPs zur Förderung nachhaltiger Waldnutzung informiert und mit wissenschaftlich fundierten Leitlinien ausgestattet werden. Tatsächlich waren die Verbindungen zwischen Forschung und politischer Praxis relativ eng. Viele der Teilnehmenden an den wissenschaftlichen Seminaren arbeiteten auch an den NFPs in ausgewählten Ländern und an den Vorbereitungen der MCPFE Treffen mit. Beispielsweise führte Österreich während der Jahre 1998 bis 2003 das Sekretariat der MCPFE in Wien. Dieses wurde geleitet von einem assoziierten Mitglied an der Universität für Bodenkultur in Wien, wo das Präsidium der COST Aktion E19 seinen Sitz hatte. Dass das Thema NFP in der MCPFE 2003 überhaupt aufgegriffen und in der Resolution W1 umgesetzt wurde, ist wohl nicht zuletzt auf diesen Austausch zwischen Wissenschaft und Politik zurückzuführen. Die COST Aktion E19 bemühte sich denn auch, Grundlagenwissen bis zum MCPFE Konferenztermin im April 2003 syntheseartig zusammenzustellen (siehe Glück et al., 2003).

Allerdings war es im Rahmen der COST Aktion E19 lange Zeit schwierig, eine einheitliche Definition von NFPs durchzusetzen. Die Diskussionen konzentrierten sich auf einzelne wenige Grundanforderungen, d.h. auf partizipative, kollaborative, iterative und intersektorale Verfahren sowie auf Konfliktlösungsverfahren. Zusätzlich wurden Rahmenbedingungen und unterstützende Faktoren für die Durchführung von NFPs diskutiert und der Stand von Planungsverfahren in verschiedenen Ländern verglichen (COST-E19, 2000b). Man einigte sich schliesslich auf vier zentrale Elemente, die bei der Durchführung von NFPs beachtet werden müssen. Der Spielraum für die Gestaltung und Umsetzung, den diese vier Kernelemente offen lassen, soll im jeweiligen Länderkontext analysiert und mit spezifischen Inhalten gefüllt werden.

Tabelle 2-4: Vier zentrale Elemente von NFPs gemäss Arbeitsdefinition für die COST Aktion E19

-
- Partizipative Verfahren
 - Iterative Verfahren
 - Intersektorale Verfahren
 - Konfliktlösungsverfahren
-

Quelle: COST-E19 (2000a: 10)

Die COST Aktion E19 war unter anderem ein Forum, in welchem verschiedene zusätzliche Studien zum Thema verfasst wurden (Glück et al., 1999a; Glück et al., 1999b; Glück et al., 1999c). Beispielsweise wurde eine Erhebung durchgeführt zum Stand der NFPs in den verschiedenen Mitgliedstaaten der COST Aktion E19 (Zimmermann und Mauderli, 2002).⁹ Auch wurden Tagungsbeiträge als Sammelbände herausgegeben zu Themen wie rechtliche Aspekte von NFPs (Zimmermann und Schmithüsen, 2002) oder intersektorale Politik einflüsse (Tikkanen et al., 2002). Ende 2002 widmete sich eine Spezialausgabe von Forest Policy and Economics der Thematik (Glück und Humphreys, 2002). Ein Sammelband mit

detaillierten Länderstudien zur nationalen forstpolitischen Planung soll 2004 erscheinen (Humphreys, 2004). Die COST Aktion E19 wurde mit einem Seminar in Wien im September 2003 abgeschlossen. Es wurden nochmals die Bedeutung von NFPs im europäischen Kontext, deren Kernelemente und die sie beeinflussenden institutionellen Aspekte diskutiert (Glück et al., 2003; Glück und Voitleithner, 2004). Man kam zum Schluss, dass NFPs interessante Beispiele für die Schnittstelle zwischen Forschung und politischer Praxis darstellen, wo Inhalte der Nachhaltigkeitsdiskussion und institutionelle und politische Handlungsrahmen in unmittelbarer Verbindung zueinander stehen und sich gegenseitig beeinflussen. Daraus ergeben sich auch weiterhin, sowohl auf Länderebene als auch für die analytische Arbeit des Austausches zwischen Forschung und politischer Praxis, neue Forschungsfragen.

Im europäischen Kontext zeichnen sich nach diesen Prozessen etwas klarere Konturen bezüglich Anforderungen an NFPs ab. Diese sind nötig, um NFPs in der Regionalpolitik der EU und der Mitgliedstaaten der MCPFE zu verankern. Denn solange klare Anforderungen fehlen, können Staaten wie z.B. Portugal oder Estland geltend machen, sie verfügten über ein NFP, auch wenn dieses noch aus der Zeit vor dem Erdgipfel in Rio stammt (Zimmermann und Mauderli, 2002). Die Frage bleibt, ob es sich bei NFPs bloss um „symbolische Hüllen“ handelt, die keine konkreten Wirkungen nach sich ziehen (Glück, 1999a; Hogn, 1999). Kritische Stimmen betonten etwa die fehlende Schärfe bei der NFP Definition und den Mangel an politischem Willen, etwas an der Stossrichtung der Forstpolitik zu verändern.

Die bis heute durchgeführten NFPs und die Resolution W1 der letzten MCPFE Konferenz in Wien entkräftigen dieses Argument. Sie deuten an, dass angesichts der sich schnell verändernden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anforderungen an den Wald die nationalen Forstpolitiken kritisch reflektiert werden müssen. Vor dem Hintergrund einer gewissen Pfadabhängigkeit der Politikentwicklung (vgl. Scharpf, 2000) wird sich die Forstpolitik nicht sprunghaft verändern, doch werden sowohl auf prozeduraler wie inhaltlicher Ebene Neuerungen in Gang gesetzt werden. Wenn dies geschieht, sind NFPs nicht einfach symbolische Hüllen, sondern haben das Potenzial, zu substantziellen Veränderungen der nationalen Forstpolitik bzw. zu wirksamerer öffentlicher Politik beizutragen.

Im Folgenden werden einige Länderbeispiele diskutiert, welche die aktuellen Diskussionen und Diskrepanzen von NFPs im europäischen Kontext verdeutlichen.

2.7 Erfahrungen mit nationalen Forstprogrammen in ausgewählten Ländern

Bisher ist der Stand der Umsetzung von NFPs in zwei Studien erhoben worden. Die erste wurde von der FAO durchgeführt, welche für den IPF/IFF Prozess den Stand der Umsetzung von NFPs dokumentieren muss. Die andere wurde im Verlauf der vorliegenden Arbeit durchgeführt und beschränkte sich auf eine Anzahl europäischer Länder. Die beiden Stu-

⁹ Die Resultate der Erhebung werden im Kapitel 2.7.2 zusammengefasst.

dien weisen in ihren Resultaten grosse Unterschiede auf. Dies ist dadurch zu begründen, dass sie mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten von NFPs arbeiteten.

2.7.1 Stand gemäss Befragung der Welternährungsorganisation FAO

Die FAO führte im Rahmen des IPF/IFF Prozesses Ende der Neunzigerjahre eine Studie zum Stand der Umsetzung nationaler Forstprogramme weltweit durch (FAO, 1999). Im Jahre 1998 wurden 190 Staaten angeschrieben und zu verschiedenen Massnahmen, Prozeduren und Behörden befragt. Eine weitere Studie wurde im Jahre 2000 von der United Nations Economic Commission for Europe und der FAO zusammengestellt (United Nations Economic Commission for Europe und FAO, 2001). Dabei standen Elemente im Mittelpunkt, die vom IPF oder der FAO als Anforderungen an NFPs genannt wurden. Die Fragen befassten sich beispielsweise damit, in welchen Dokumenten und Rechtsakten forstpolitische Massnahmen festgelegt sind oder welche partnerschaftlichen und partizipativen Verfahren und Koordinationsinstrumente bestehen. Darüber hinaus wurden allgemeine Fragen zu aktuellen Reformprozessen oder zu Problemen bei der Umsetzung der Forstpolitik gestellt. Der Begriff „nationales Forstprogramm“ wurde sehr oft als Synonym für staatliche Forstpolitik verwendet. Mit diesem Begriffsverständnis erstaunt es nicht, dass die FAO fand, dass mehr als 75 Prozent aller Staaten über ein NFP verfügen. Mit Ausnahme des beinahe waldlosen Islands weisen sämtliche OECD Staaten, einschliesslich der Schweiz, ein NFP auf (Ball und Michaelsen, 2000: 22-23).

Die Erhebung zeigt Probleme und Prioritäten auf. Die FAO veröffentlichte daraufhin umfassende Vorschläge, welche Etappen zu durchlaufen sind und welche Berichte und Dokumente produziert werden sollten.¹⁰ Für die Praktiker, die einen NFP Prozess durchführen sollen, wurden damit Grundlagen technischer Art zur Vorgehensweise zur Verfügung gestellt. Für OECD Länder wird darauf hingewiesen, dass die forstwirtschaftliche Holznutzung mit ökologischen, kulturellen oder traditionalistischen Widerständen rechnen muss. In Zukunft werden deshalb vermehrt Konfliktlösungsverfahren zum Einsatz kommen müssen. Des Weiteren soll überprüft werden, ob die politischen Behörden genug finanzielle und personelle Mittel besitzen und ob die internationale Gemeinschaft die Weiterentwicklung der Forstpolitik oder einzelne Projekte finanzieren muss. Auch sollen bestehende Massnahmen auf ihren Reformbedarf überprüft werden, wobei Eigentumsrechte und traditionelle Rechte respektiert bleiben. Besonders stark überprüft und ausgebaut werden sollten partizipative Verfahren, Koordinationsmechanismen und Dezentralisierung. Zusätzlich soll untersucht werden, wie Güter des Waldes monetarisiert werden könnten. Der Wert nicht-monetärer Güter soll mit Öffentlichkeitsarbeit in breiten Kreisen bekannt gemacht werden (Ball und Michaelsen, 2000) (siehe auch Abbildung 2-4).

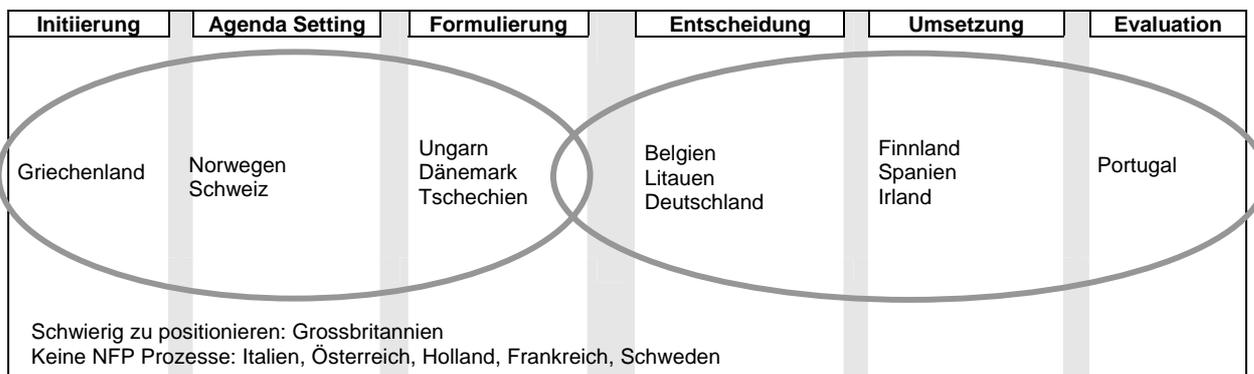
¹⁰ Ausführlich siehe Verweis zu National Forest Programme Facility auf FAO Forestry Homepage: <http://www.fao.org/forestry/index.jsp> (Juli 2003).

2.7.2 Stand gemäss eigener Erhebung

Die FAO arbeitete für ihre Erhebung mit einem weiten Begriffsverständnis von NFPs. Wie sieht es aber mit der Verbreitung der NFPs als eigenständigem Planungsinstrument aus? Im Rahmen der COST Aktion E19 wurde dazu eine eigene Erhebung unter Repräsentanten von 19 europäischen Staaten durchgeführt (Zimmermann und Mauderli, 2002). Als Arbeitsdefinition für diese Erhebung wurde festgelegt, dass NFPs aus zwei Teilen bestehen: aus einem Prozess und aus einer Reihe von (in der Regel schriftlich festgehaltenen) Inhalten. Die Befragung sollte nicht nur zeigen, ob in den Ländern eine eigenständige Planung durchgeführt wurde, sondern auch in welcher Phase des Policy-Zyklus sich die Programme befinden, z.B. ob sie erst noch formuliert werden müssen oder ob sie bereits umgesetzt und evaluiert werden. Weitere Fragen befassten sich mit Zuständigkeiten und den in den forstpolitischen Prozess involvierten Akteuren.

Nach Angaben von Teilnehmer/innen der COST Aktion E19 sind in rund der Hälfte der europäischen Staaten NFPs als eigenständige Planungsverfahren in Bearbeitung. Ziele dieser NFPs sind die nachhaltige Waldnutzung sowie meistens die Stärkung des Forstsektors. Anfang 2001 waren in 13 von 19 Ländern NFPs in Bearbeitung. In Finnland, Spanien, Irland und Portugal werden gemäss der Befragung die Programme bereits umgesetzt oder evaluiert. Belgien, Deutschland und Litauen befinden sich im Prozess der gesetzlichen Erlasse. Ungarn, Dänemark und Tschechien befinden sich in der Ausarbeitung von NFPs. In Norwegen, Griechenland und der Schweiz steht der Prozess ganz am Anfang. Italien, Österreich, Holland, Frankreich und Schweden haben noch keinen NFP Prozess gestartet. Die Länder werden gemäss ihren bisher erreichten NFP Policy-Zyklusphasen in Abbildung 2-6 dargestellt. In die Abfolge des Policy-Zyklus schwierig einzuordnen ist Grossbritannien. Dieses verfügt im Begriffsverständnis der Befragung über kein NFP, aber über eine Reihe von Gesetzen und Standards, welche nachhaltige Waldbewirtschaftung ermöglichen (Miller, 1999). Die Regierungen Englands, Schottlands und Wales publizierten zudem Positionspapiere und Strategien zum Thema Wald. Dabei wurden eine Reihe von Interessensvertretern konsultiert (z.B. Forestry Commission, 1999). Die Strategien beziehen sich explizit auf die internationalen Vorgaben. Ein konkretes eigenes Planungsverfahren mit breiter öffentlicher Beteiligung ist nicht vorgesehen.

Abbildung 2-6: Stand der an der COST Aktion E19 beteiligten Länder im NFP Policy-Zyklus (Erhebung Anfang 2001)



Quelle: Zimmermann und Mauderli (2002: 11, Erhebung Anfang 2001)

Zimmermann und Mauderli (2002) zogen aus ihrer Erhebung verschiedene vorläufige Schlussfolgerungen. Sie fanden, dass der Prozess sich im Allgemeinen langsam gestaltet, die Umsetzung fragmentarisch ist und die einzelnen Länder sehr unterschiedlich weit bezüglich Erarbeitung und Umsetzung sind. Interessant sei der Stellenwert von NFPs in den Ländern, in welchen der Prozess nach Angaben der Befragten schon weiter fortgeschritten ist (Belgien, Deutschland, Finnland, Grossbritannien, Irland, Litauen, Portugal, Spanien):

- Diese Länder erstellten NFPs jeweils mit dem Hinweis auf die Verantwortung aus dem globalen forstpolitischen Prozess zum Schutz und der nachhaltigen Bewirtschaftung von Wäldern. Oft wurde auch betont, dass in der Öffentlichkeit dem Thema Wald mehr Aufmerksamkeit verschafft und dadurch der Forstsektor und die Forstdienste gestärkt werden sollten.
- Im Prozess selber wurden die IPF Kriterien nur zum Teil erfolgreich angewendet. Die partizipative Mitwirkung konnte oft nicht über den Kreis des traditionellen forstpolitischen Netzwerks erweitert werden. Noch seltener verwirklicht wurde die Koordination mit Fachbehörden oder Wirtschaftsverbänden aus anderen Politikfeldern, die indirekt den Wald beeinflussen (etwa mit der Landwirtschaft). Der Prozess wurde meistens von den nationalen Forstverwaltungen geführt und dominiert.
- Die Inhalte der NFPs sind meistens schriftlich dokumentiert. Sie enthalten selten Erlasse, die rechtlich verbindlich sind. Oft sind die Ziele allgemein gehalten und nicht konkret quantifiziert. Controlling und Evaluationsverfahren sind ebenfalls entsprechend selten.
- Die Faktoren, welche den Prozess besonders behinderten, sind Probleme mit der Partizipation (Naturschutzorganisationen oder Forstwirtschaft- und Waldeigentümerverbände) und das Fehlen ausreichender finanzieller Ressourcen für die Gestaltung des Prozesses oder politischen Willens.

Eine Vorreiterrolle in der Erarbeitung von NFPs als eigenständige Planungsinstrumente kommt in Europa Finnland und Deutschland zu. Sie waren beide wichtige europäische Partner der Sechs-Länder-Initiative, welche für den IPF/IFF Prozess in einem Pilotprojekt Erfahrungen mit dem Instrument NFP sammelten (Six-Country Initiative, 1999). Ihre Erfahrungen werden im Folgenden dargelegt.

2.7.3 Länderbeispiel Finnland: Verhaltene Öffnung der sektoralen Forstplanung¹¹

Prozess und Akteure

Finnland wird in Europa im Bereich NFP als führendes Land betrachtet. Finnlands „Nationales Forstprogramm 2010“ wurde 1999 veröffentlicht (Ministry of Agriculture and Forestry, 1999).¹² Der Entscheid für ein solches Programm wurde im Februar 1998 von der Finnischen Regierung getroffen. Als Ziel für das Programm wurde die Erfüllung von Forderungen

¹¹ Stand 2003.

¹² Finnlands Forstprogramm kann in verschiedenen Sprachen auf der Homepage des Landwirtschafts- und Forstministeriums eingesehen werden: <http://www.mmm.fi/metsatalous/kansallinenmetsaohjelma/>.

aus dem internationalen forstpolitischen Prozess genannt. Ebenso sollten mit Hilfe des Programms die forstabhängigen Arbeitsplätze und Einkommen gesichert, die Artenvielfalt und Vitalität des finnischen Waldes gewahrt und der allgemeine Erholungswert des Waldes erhalten werden. Es sollte sich dadurch von vorherigen Planungen unterscheiden, dass neben dem forstlichen Wissen auch das Konzept der ökologischen, gesellschaftlichen und kulturellen Nachhaltigkeit berücksichtigt wurde. Das NFP wird in Finnland als neuartiges Planungsinstrument in der Forstpolitik verstanden (Ministry of Agriculture and Forestry, 1999).

Als Leitsätze für den Prozess des finnischen NFP wurden Stichworte wie bottom-up, Ganzheitlichkeit, Transparenz, Kooperation und Pluralismus gewählt. Für den Prozess wurden eine Reihe von Arbeitsgruppen gegründet, in welchen Vertreter der Forst- und Umweltämter, Wirtschafts- und Eigentümerverbände und Natur- und Umweltschutzorganisationen vertreten waren. Eine Führungsgruppe übernahm wichtige organisatorische und inhaltliche Aufgaben. Sie verfügte über einen Hauptsekretär, der vorher in der angewandten forstwissenschaftlichen Forschung am Finnish Forest Research Institute tätig war. Arbeitsgruppen wurden zu den drei Themen Waldpflege und Waldnaturschutz, Waldnutzung und Märkte und Forstliche Innovationen gebildet. Den Arbeitsgruppen standen je drei Sekretäre zur Verfügung, zudem konnten Expertengutachten eingeholt werden. Insgesamt hörten die Arbeitsgruppen 38 Sachverständige an. Die Führungsgruppe und Arbeitsgruppen wurden über den Arbeitsgruppenausschuss koordiniert, in welchem Vorsitzende und Sekretäre aus den Gruppen vertreten waren. In Auftrag gegeben und abgenommen wurde das Forstprogramm durch eine Ministergruppe, zusammengesetzt aus dem Landwirtschafts- und Forstminister und fünf weiteren Ministern (Ministry of Agriculture and Forestry, 1999).

Auch der Bevölkerung wurde die Gelegenheit gegeben, sich am NFP Prozess zu beteiligen. Eigens für das Forstprogramm organisierten die regionalen Forstzentren zu zwei Zeitpunkten Bürgerforen. Zu Beginn des Prozesses im Frühling 1999 wurden die Zielsetzungen und Visionen des Forstprogramms vorgestellt, Anfang November 1999 ein erster Entwurf des Programms. Insgesamt nutzten rund 2900 Personen die Gelegenheit, eines der 59 Bürgerforen zu besuchen. Zur ersten Runde gingen 49 schriftliche Stellungnahmen ein, zur zweiten 91. Die Sekretäre berücksichtigten rund die Hälfte der Eingaben bei der Revision ihrer Berichte. Die übrige Hälfte mit Vorschlägen, die grosse Änderungen des Entwurfs zur Folge gehabt hätten, konnten „aus Termingründen“ nicht berücksichtigt werden. Sie werden aber in einem Anhang des Hintergrundberichts zum Forstprogramm wiedergegeben (Ministry of Agriculture and Forestry, 1999).

Die Resultate der Arbeitsgruppen wurden auf dem Internet veröffentlicht. Dies geschah zur selben Zeit, als die jeweiligen Berichte an die Teilnehmer/innen der Arbeitsgruppen verschickt wurden. Dadurch wurde die Transparenz des Prozesses weiter erhöht. Abgesehen von der Ministergruppe konnten keine Koordinationsinstrumente geschaffen werden, welche Vertreter verschiedener Ämter und Ministerien zusammengeführt hätten (Reunala, 2000). Insgesamt wurden für die Partizipation innovative Ansätze gefunden, sowohl mit den Bürgerforen als auch mit der Vertretung der Interessengruppen in den Arbeitsgruppen. Die Zusammenarbeit von Vertretern der Forstwirtschaft und Eigentümerverbände mit Umwelt-

und Naturschutzorganisationen sei aber oft problematisch verlaufen und viele Interessensgegensätze konnten nicht bereinigt werden. Umstritten war auch die Legitimation der Naturschutzverbände hinsichtlich der Frage, ob sie als Vertreter öffentlicher oder nur partikulärer Interessen gelten (Reunala, 2000).

Output und Follow-Up

Finnlands NFP besteht aus verschiedenen Inhalten. Erstens verabschiedete die Führungsgruppe einen schriftlichen Text. Dieser enthält eine Situationsbeschreibung der Forstwirtschaft und nennt als allgemeine Ziele forstpolitische Visionen, welche der Multifunktionalität und nachhaltigen Waldbewirtschaftung verpflichtet sind. Für den produktiven Sektor werden konkrete und messbare Ziele formuliert: Anvisiert wird eine Steigerung der Holzproduktion, welche den Beschäftigungsrückgang im Forstsektor stoppen soll. Diese Ziele sollen in erster Linie durch den Markt selber erfüllt werden, zum Teil auch mit finanzieller Unterstützung des Staates an die Forstwirtschaft. Verpflichtungen für die Unternehmen der Forstwirtschaft oder für die Forsteigentümer werden keine formuliert, ausser dass die Massnahmen zur Ertragssteigerung in der Forstwirtschaft an die Auflage einer Umweltverträglichkeitsprüfung geknüpft werden (Ministry of Agriculture and Forestry, 1999). Inhaltlich überwiegen im Finnischen NFP 2010 die ökonomischen Aspekte der Waldnutzung (Voitleithner, 2001).

Für die Umsetzung und Überwachung des Programms wurde eine eigene Organisation gegründet, das Forstkomitee. Im Forstkomitee sind verschiedene Ministerien, Interessengruppen und Sachverständige vertreten. Es verfügt über ein Sekretariat und hat gegenüber Arbeitsgruppen und einem Innovationsforum Weisungsbefugnis. Die Aufgabe des Forstkomitees ist es, Berichte zum Stand der Umsetzung zu veröffentlichen und die Übereinstimmung der regionalen Forstprogramme mit dem nationalen Programm zu überwachen. Die Berichte zur Umsetzung werden über Bürgerforen der Öffentlichkeit präsentiert und können von dieser schriftlich kommentiert werden (Ministry of Agriculture and Forestry, 1999). Dies entspricht einem iterativen Vorgehen.

Kurzes Fazit

Finnland verfügt über eine lange Tradition sektoraler Forstplanungen (Saastamoinen, 2002). Die sektoralen Forstplanungen sicherten die Unterstützung der Forstwirtschaft durch die öffentliche Hand und, im Interesse der Waldeigentümer, die Einhaltung des nachhaltigen Hiebsatzes durch den sehr produktiven Forstsektor. Ende der Achtzigerjahre stiegen die Anforderungen an den Wald als Erholungs- und Naturraum durch die wohlhabendere und über mehr Freizeit verfügende Bevölkerung. Zudem wurden die negativen ökologischen Auswirkungen der industriellen Holzproduktion offensichtlicher. Dies führte, u.a. auch im Anschluss an Rio und die Ministerkonferenz in Helsinki von 1993, zu gesetzlichen Änderungen. Das Landwirtschafts- und Forstministerium erarbeitete zusammen mit dem Umweltministerium ein Umweltprogramm für die Forstwirtschaft und das Forstgesetz wurde revidiert. Das finnische Forstprogramm reiht sich in diese allgemeine forstpolitische Entwicklung Finnlands ein. Dabei überwiegen die ökonomischen Anliegen an den Wald. Zusätzlich werden aber auch Bestimmungen zur Umweltverträglichkeit berücksichtigt und die

allgemeinen Zielsetzungen ausgeweitet. Insgesamt sind die inhaltlichen Neuerungen durch das Forstprogramm sehr bescheiden (Ollonqvist, 2002).

Die Koordination zwischen verschiedenen Sektoren gestaltete sich schwierig. Immerhin ist es gelungen, mehrere Minister für die Unterstützung des Prozesses zu gewinnen. Davon abgesehen wurden keine Koordinationsinstrumente geschaffen, welche Vertreter verschiedener Ämter und Ministerien zusammengeführt hätten (Reunala, 2000). Dominiert wurde der Prozess vom Forstdienst und dem Forstsektor. Nach Saastamoinen (2002: 69) war das Forstprogramm für die Forstwirtschaft und Waldeigentümer eine Chance, um auf gestiegene ökologische Anforderungen zu reagieren. Werden diese von aussen herangetragen, z.B. über einen Umweltplan, ist der Einfluss von forstlichen Interessenverbänden geringer als in einer rein auf den Wald bezogenen Planung.

Mit dem NFP wurden auf regionaler Ebene neue Planungsprozesse in Gang gesetzt. Diese berücksichtigen die breite Beteiligung der interessierten Bevölkerung. Hier bieten sich in Finnland Chancen für neue Allianzen und Innovationen. Gleichzeitig ist aber auch auf die Grenzen der breiten Beteiligung zu verweisen. Die Zusammenarbeit von Vertretern der Forstwirtschaft und Eigentümerverbänden mit Umwelt- und Naturschutzorganisationen blieb problematisch. Viele Interessengegensätze konnten nicht bereinigt werden (Reunala, 2000).

Dennoch nimmt Finnland in Europa im Bereich NFP eine Vorreiterfunktion ein. Das NFP Finnlands enthält quantitative Ziele für die Holzproduktion sowie einzelne Umweltsanierungen. Eindrücklich sind die Unterstützung des Programms durch die Finnischen Minister und vor allem die Partizipation über die Bürgerforen sowie die Aufrechterhaltung des Prozesses durch das Forstkomitee.

2.7.4 Länderbeispiel Deutschland: Auslegeordnung des Konsens¹³

Prozess und Akteure

Auch Deutschland ist im Bereich NFP relativ weit fortgeschritten. Der Prozess wurde im Jahre 1999 gestartet, gestaltete sich hier aber aufgrund des stark föderalistischen Systems anders als in Finnland. Die Erarbeitung des NFP in Deutschland berücksichtigt die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern. Das bedeutet, dass das NFP zwar auf der Bundesebene erarbeitet wird, aber nicht in die Kompetenz der Bundesländer im Bereich Wald eingreift. Die Bundesländer erarbeiten vielmehr eigene Landeswald- bzw. Forstprogramme (BMVEL, 2003a). Dem NFP ging denn auch eine Pilotstudie im Bundesland Baden-Württemberg voraus (MLR, 2000).

Eine erste Phase des NFP dauerte von 1999 bis 2000. Als Ziele des deutschen NFP wurde die Erfüllung von formalen Erfordernissen aus dem internationalen forstpolitischen Prozess genannt. Ein Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) von 1999 hält jedoch fest, dass inhaltliche Anforderungen zu weiten Teilen bereits

¹³ Stand 2004.

erfüllt sind.¹⁴ In Deutschland lägen sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene mit den vorhandenen waldbewirtschaftenden Gesetzen und Instrumenten wesentliche Elemente eines NFP zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung vor. Es fehle aber bislang die Zusammenführung dieser Elemente in ein forstpolitisches Programm (BML, 2000). Mit dem NFP sollte ein breiter gesellschaftlicher Konsens zu forstpolitischen Fragestellungen erreicht werden. Die Analyse der Werte des Waldes, die Ableitung von Handlungsfeldern, Strategien und Leitlinien und die Umsetzung internationaler Vereinbarungen dienen als Diskussionsgrundlage.

Der NFP Prozess in Deutschland wurde vom BML ausgelöst (heute: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL)). Das wesentliche Merkmal des Prozesses bestand in der sehr breiten und offenen Form der Partizipation. Hauptforum für den Prozess waren meist zweitägige Sitzungen, für die sich beliebige Interessierte anmelden konnten. An diesen Sitzungen oder „Runden Tischen“ wurden Hintergrundinformationen präsentiert und diskutiert. Zu einzelnen Themen wurden jeweils sogenannte Ergebnisprotokolle verfasst, die ab der achten Sitzung für die Redaktion des Schlussberichts verwendet wurden. Erster Diskussionspunkt war ein Bericht der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH) zur Bedeutung der IPF Kriterien für Deutschland. Die Redaktion der Texte erfolgte über das Ministerium, ebenso die Administration der Einladungen und Sitzungen.

Das NFP Deutschland ist als offener Prozess mit mehreren Phasen konzipiert. Die zweite Phase dauerte von 2000 bis 2003. Durch die aufeinanderfolgenden Phasen besteht nicht nur die Möglichkeit, die Inhalte zu vertiefen und weitere Themen aufzugreifen. Auch die Prozeduren können aufgrund der Erfahrungen in früheren Phasen verändert werden. Beispielsweise kritisierten die Teilnehmer/innen nach der ersten Phase die fehlende Professionalität der Moderation oder die Federführung des Bundesministeriums bei der Redaktion der Protokolle (Hofmann und Liss, 2001). Damals wurden aus Kostengründen keine weiteren Experten beigezogen und keine professionellen Moderatoren eingesetzt. Aus dieser Kritik hervorgehend wurden die Runden Tische in der zweiten Phase deshalb extern moderiert. Die Kosten für die externe Moderation übernahm das Bundesministerium. Die Protokolle und Grundlagenpapiere für die Diskussion wurden neu von paritätisch zusammengesetzten Redaktionsgruppen verfasst.¹⁵ Die teilnehmenden Akteure wurden ausserdem dazu angehalten, ihr Verhandlungsmandat zu klären. Grundlagenpapiere, Protokolle und schriftliche Stellungnahmen sollten rechtzeitig vor den Sitzungen gestellt werden. Auch für abweichende Meinungen wurde eine Lösung getroffen. Diese sollten nun auf Wunsch dokumentiert werden. Auch ist vorgesehen, dass der Prozess und die Umsetzung durch ein Monitoring überprüft werden sollen. Ziel der zweiten Phase war es, eine möglichst hohe Verbindlichkeit des Prozesses zu erreichen. Wichtige Grundlage hierfür ist die Schaffung eines möglichst breiten Konsens, die Entwicklung von konkreten Zielen, die Erarbeitung eines Massnahmenkataloges, die Benennung von verantwortlichen Akteuren und die Vorgabe eines Zeitrahmens zur Massnahmenumsetzung (BMVEL, 2003b). Der NFP Prozess formu-

¹⁴ Schreiben des BML vom 20.09.1999; <http://www.nwp-online.de/archiv/nfp2000/tisch-1.htm>

¹⁵ Nationales Forstprogramm Deutschland – Leitfaden für die zweite Phase (verabschiedet auf dem 10. Runden Tisch: 02./03.04.2001 im BMVEL, Bonn), <http://www.nwp-online.de/nwp-d.htm>

liert mögliche neue Leitbilder für den Wald und dessen neue Funktionen, die über das traditionelle Leistungsangebot der Forstwirtschaft hinausgehen. Im Konsens gefundene Ergebnisse aus dem NFP Prozess sollen des Weiteren in die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung eingebracht werden. Das NFP ist im deutschen Kontext also eine Plattform für einen fortlaufenden gesellschaftlichen Prozess gesehen, in dem im Rahmen von intensiven Diskussionen die beteiligten Akteure zukünftigen Handlungsbedarf aufzeigen.

Output und Follow-up

Der wichtigste sichtbare Inhalt des deutschen NFP Prozesses besteht in zwei umfangreichen Dokumenten. Aus der ersten Phase ging das Dokument „Nationales Forstprogramm Deutschland. Ein gesellschaftspolitischer Dialog zur Förderung nachhaltiger Waldbewirtschaftung im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung 1999/2000“ hervor (BML, 2000). Das Dokument der zweiten Phase trägt den Titel „Nationales Waldprogramm Deutschland. Vom Nationalen Forstprogramm zum Nationalen Waldprogramm“ (BMVEL, 2003c).¹⁶ Der erste Bericht gibt eine Situationsanalyse des Waldes in Deutschland wider und erläutert verschiedene Rahmenbedingungen für den Wald als Lebensraum, gesetzliche Regeln und für die Förderung der Forstbetriebe. Anschliessend werden fünf verschiedene forstpolitische Handlungsfelder mit Unterthemen und Handlungsempfehlungen skizziert. Die Handlungsempfehlungen sind meistens allgemein formuliert, etwa in der Art „weitere Massnahmen zur Reduzierung der Luftverschmutzung“ oder „Steigerung der Holzverwendung“. Die Resultate werden als breiter Konsens aller beteiligten Akteure präsentiert. Der zweite Bericht befasst sich mit den Handlungsfeldern der Waldpolitik und beschäftigt sich mit den Themen internationale Zusammenarbeit und internationaler Handel, Biodiversität, Waldbewirtschaftung und Naturschutz, forstpolitische Instrumentenwahl, ökonomische Bedeutung der Forst- und Holzwirtschaft und stellt zuletzt die Frage nach der Rolle des Waldes im Wandel der gesellschaftlichen Veränderungen. Insgesamt wurden 182 Handlungsempfehlungen erarbeitet, die sich an Bund, Länder und Verbände richten. Verantwortliche Akteure und zeitliche Vorgaben konnten trotz anfänglichen Bemühens aller Akteure nur zum Teil, insbesondere bei dem ersten Thema, nicht aber durchgehend bei allen Themen festgelegt werden. In der Umsetzung muss darum geprüft werden, dass alle relevanten Akteure auf ihrer jeweiligen Handlungsebene zur Umsetzung beitragen können. Für die Folgejahre ist eine Monitoringphase vorgesehen. Das Monitoring wird die Umsetzung der Handlungsempfehlungen kritisch begleiten und weitere Impulse zur Umsetzung geben (BMVEL, 2003c). Seit Anfang 2004 wird in Deutschland eine Gesetzesnovelle des Bundeswaldgesetzes vorbereitet (BMVEL, 2004). Dafür werden die Inhalte der Diskussionen und Handlungsempfehlungen aus dem NFP Prozess aufgenommen. Das Bundesministerium setzt neu auf eine Stärkung ökologischer und gesellschaftlicher Aspekte der Waldpolitik, indem die Kennzeichen einer naturnahen Waldbewirtschaftung im Bundeswaldgesetz festgeschrieben werden sollen. Ausserdem soll sich die Waldbewirtschaftung stärker an naturschutzfachlichen Vorgaben („gute fachliche Praxis“) orientieren.

Kurzes Fazit

Der Kontext in Deutschland steht unter anderen Vorzeichen als in Finnland. Anders als in Finnland wurde die Forstgesetzgebung in den Neunzigerjahren nicht revidiert und auf ökologische Anforderungen angepasst, weil die Nachhaltigkeitsziele bereits in den Gesetzestexten verankert sind (siehe Schraml und Böswald, 1999). Die Forstwirtschaft nimmt volkswirtschaftlich zudem eine geringere Bedeutung ein als in Finnland. Des Weiteren blickt Deutschland nicht auf eine Tradition nationaler Forstpläne zurück. Die Bundesländer verfügen vielmehr über einen grossen Spielraum und operative Freiheiten. Die eingeschränkten Kompetenzen des Bundes und die geringe volkswirtschaftliche Bedeutung mögen eine Erklärung dazu liefern, weshalb dem NFP in Deutschland wenig finanzielle Ressourcen zugestanden werden.

Die Stärke des Prozesses in Deutschland liegt in den offenen Beteiligungsmöglichkeiten. Die Akteure können Prozeduren und Inhalte mitgestalten. Dies könnte die Identifikation mit dem Prozess und den Resultaten erhöhen und die spätere Umsetzung erleichtern. Die Koordination zwischen verschiedenen Sektoren bleibt aber sehr bescheiden. Alte Gräben zwischen Forstsektor und Naturschutz vermochte auch das Forstprogramm nicht zu glätten. Deutschland liefert insgesamt ein interessantes Beispiel eines NFPs in einem stark föderalen politischen System. Der Prozess ist iterativ und langfristig ausgerichtet und transparent. Die Partizipation, vor allem der Umgang mit Minderheitsansichten, ist jedoch noch nicht restlos geglückt. Auch fehlt bisher ein verbindliches Endprodukt mit konkreten Zielen und Massnahmen.

2.7.5 Fazit und Folgerungen aus den Ländererfahrungen

Mit der Diskussion um NFPs wird in den Beispielländern Finnland und Deutschland auf die Anforderungen aus der internationalen Forstpolitik und auf NFPs als neuartige politische Planungsinstrumente reagiert. Seit der Rio Konferenz von 1992 wurden in beiden Ländern gesetzliche Rahmenbedingungen angepasst und nationale Nachhaltigkeitsstrategien entwickelt. Das Instrument NFP wird zu einer umfassenden Diskussion und eventuell einer Neuorientierung der nationalen Forstpolitik eingesetzt. Als die Prozesse in Finnland und Deutschland gestartet wurden, waren zwar die Handlungsempfehlungen des IPF bereits publiziert, doch gab es noch kaum Bestrebungen zu einheitlichen Anforderungen und Vorgaben bei der Durchführung und Umsetzung von NFPs. Die wenig bestimmten oder gar verbindlichen Vorgaben aus dem übergeordneten Recht lassen den beiden Ländern einen grossen Spielraum zur Gestaltung ihrer NFPs. Beide Länder legten insbesondere Wert auf Partizipation und Transparenz. In beiden Fällen wurde das NFP als Diskussionsforum von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen genutzt, die bisher kaum die Möglichkeit hatten, in der Gestaltung der jeweiligen nationalen Forstpolitik mitzureden oder mitzuentcheiden. Allerdings zeigte sich dabei auch, dass das Prinzip der Partizipation hohe Anforderungen an die Initianten und Organisatoren des offenen Dialogs zwischen Gesellschaft, Wirtschaft,

¹⁶ Die beiden Berichte sind auf dem Internet abrufbar unter: <http://www.nwp-online.de/nwp-g1.htm>

Wissenschaft und Verwaltung stellt. Die alleinige Steuerung durch die Verwaltung scheint fachlich wie psychologisch und politisch problematisch. Der partizipative Ansatz ist daher eher aufwändig und teuer. Er bedarf einer professionellen Steuerung der Diskussion innerhalb der Arbeitsgruppen und an den Runden Tischen sowie Konfliktfähigkeit und Offenheit. Im Sinne eines transparenten Prozesses müssen unterschiedliche Standpunkte klar herausgearbeitet und dargestellt werden. Divergierende Interessen zwischen Vertretern der Forstwirtschaft, Eigentümerverbände und Umwelt- und Naturschutzorganisationen werden zwar offen gelegt, blieben bisher aber meist ungelöst.

Die beiden Länderbeispiele belegen ausserdem, dass den internationalen Handlungsempfehlungen hinsichtlich eines iterativen Vorgehens, eines intersektoralen Ansatzes, des Einsatzes von Monitoring und Evaluation sowie der übergeordneten Zielsetzung der nachhaltigen Waldnutzung ansatzweise entsprochen wird. Kaum berücksichtigt wurden bisher die materielle Koordination mit anderen sektoralen Programmen, alternative Konfliktlösungsmechanismen und die Arbeit an konkreten Zielvorgaben. In beiden Fällen bleibt der Nachhaltigkeitsbegriff in Bezug auf die nachhaltige Waldnutzung unscharf und kann dadurch auch nicht zur Konfliktlösung zwischen verschiedenen Interessengruppen beitragen. In Deutschland, wo nach zwei abgeschlossenen Phasen keine relevanten Veränderungen bzw. Verbesserungen der Forstpolitik durch das NFP erreicht wurden, wird der Prozess weiterhin aufrechterhalten. Er läuft dabei Gefahr, als Diskussionsplattform intensiv genutzt, aber ohne verbindliche Beschlüsse und politischer Wirkung weiter zu bestehen. Dies deutet auch auf die Schwierigkeit hin, dass sich NFPs in bereits bestehende Programme und Massnahmen einer lange gewachsenen Forstpolitik einordnen müssen. Der Erarbeitung eines NFP für Deutschland wird denn auch vorausgeschickt, dass Nachhaltigkeitsziele bereits in der Gesetzgebung verankert sind und dass es daher keiner umfassenden Neuorientierung bzw. Neuformulierung der Forstpolitik bedarf.

Bei der immer noch allgemeinen Zielformulierung der nationalen Forstpolitiken ergeben sich länderspezifische Unterschiede. In Finnland stehen nach wie vor ökonomische Aspekte wie Holzproduktion und Arbeitsplatzangebot im Vordergrund. In Deutschland hat die Forstwirtschaft einen geringeren volkswirtschaftlichen Stellenwert als in Finnland und orientiert sich vermehrt an den sich wandelnden gesellschaftlichen und ökologischen Ansprüchen an den Wald.

Im Allgemeinen kann aus der europäischen Diskussion und den Ländererfahrungen folgendes Zwischenfazit gezogen werden:

- Trotz mittlerweile mehrjährigen Erfahrungen in Finnland und Deutschland und intensiven Forschungsaktivitäten, namentlich im Rahmen der COST Aktion E19, zeichnet sich noch kein klares Bild ab, was ein NFP ist und welche minimalen prozeduralen und inhaltlichen Anforderungen erfüllt sein müssen, um sich von herkömmlichen forstpolitischen Programmen zu unterscheiden. Weder vom internationalen Recht noch von internationalen forstpolitischen Institutionen wie dem MCPFE oder dem UNFF wurden bisher derartige Mindeststandards verbindlich festgelegt.
- Trotz der soeben angesprochenen Unschärfe herrscht weitestgehend Einigkeit darüber, dass mit dem Begriff NFP primär ein Prozess gemeint ist, an dem sich alle am Wald in-

teressierten Akteure beteiligen können. Namentlich aufgrund der Erfahrungen mit NFPs in Finnland und Deutschland entsteht aber der Eindruck, dass Partizipation und nicht etwa die nachhaltige Waldnutzung das übergeordnete Ziel von NFP Prozessen ist. Partizipation wird damit zum Ziel und nicht bloss zu einem Weg zur nachhaltigen Waldnutzung. Diese starke Betonung des partizipativen Elementes hängt insgesamt damit zusammen, dass der Forstsektor im Vergleich zu anderen Politikfeldern in der Vergangenheit in vielen Ländern in hohem Masse hierarchisch strukturiert und von den staatlichen Forstverwaltungen dominiert war. In dieser Hinsicht stellt ein offener, die Zivilgesellschaft einbeziehender Meinungsbildungsprozess tatsächlich in vielen Ländern eine substantielle Änderung und Neuorientierung der Waldpolitik dar.

- Aus den Erfahrungen der beiden Länder sowie aus der Literatur kann gelernt werden, dass es verschiedene Formen, Intensitäten und Möglichkeiten der Partizipation gibt. Die beiden Beispiele Finnland und Deutschland zeigen aber deutlich, dass echte Partizipation unter anderem ein professionelles Management erfordert. Die Verwaltung hat in der Regel weder die Mittel noch das Know-how noch die Legitimation, einen derartigen Partizipationsprozess kompetent und möglichst objektiv zu steuern. Das Einsetzen einer verwaltungsunabhängigen, externen Moderation mit entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen erscheint deshalb unabdingbar. Sie ist insbesondere wichtig, um dem Eindruck des Manipulierens und der top-down-Steuerung durch die in der Vergangenheit dominierenden zentralen Forstverwaltungen entgegenzuwirken. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Moderation nicht nur formal, sondern auch inhaltlich ihre Unabhängigkeit von der Verwaltung bewahrt. Dies kann unter anderem dadurch erreicht werden, dass der Moderation ein möglichst grosser Spielraum bezüglich Organisation, Festlegen von Verfahrensregeln, Zusammensetzung und Auswahl der beteiligten Akteurguppen und Personen sowie Agenda-Setting (Themenwahl) eingeräumt wird.
- Die analysierten ausländischen Beispiele zeigen auch deutlich, dass eine der schwierigsten Aufgaben darin besteht, ein NFP mit der bestehenden staatlichen Forstpolitik bzw. mit der entsprechenden Gesetzgebung in Einklang zu bringen. Dabei stellt sich die grundlegende Frage, welches der Stellenwert eines NFP in der nationalen Forstpolitik sein soll. Die Unschärfe des Begriffes lässt hier die unterschiedlichsten Vorstellungen und Erwartungen zu. Die Bandbreite reicht von einem unverbindlichen Diskussionsforum bis hin zu einem rechtsverbindlich festgeschrieben Programm. Was auch immer das NFP ist, wichtig ist, dass die Beteiligten von Anfang an über den Stellenwert des Prozesses und dessen Ergebnis informiert werden. Dabei kann allein schon aufgrund der institutionellen Gegebenheiten bereits zu Beginn des Prozesses darauf hingewiesen werden, dass ein NFP nicht ein Ersatz eines Forst- oder Waldgesetzes ist, sondern höchstens zu dessen Aufhebung oder Änderung führen kann. Sollte der NFP Prozess zur Erkenntnis führen, dass für die Umsetzung des gemeinsam erarbeiteten Programms das Waldrecht oder andere Rechtserlasse geändert werden müssen, sind für diesen letzten Schritt in der Regel Akteure oder Institutionen (Regierung, Parlament oder sogar Volk) zuständig, welche nicht oder allenfalls teilweise in einen NFP Prozess

eingebunden sind. Der NFP Policy-Zyklus erhält dadurch möglicherweise Diskontinuitäten.

- Aufgrund der internationalen Erfahrungen entsteht der Eindruck, dass das eigentliche Ziel von NFPs, die Förderung und Unterstützung einer nachhaltigen Waldnutzung durch die Politik, zeitweise aus den Augen verloren wird. Ein partizipativer Prozess zu Fragen des Waldes führt noch nicht zu einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung. Für viele Länder ist die Zielsetzung einer nachhaltigen Waldnutzung neu. Auch die beiden Vergleichsländer Finnland und Deutschland haben ihre staatliche Politik bisher primär auf die Förderung der wirtschaftlichen Komponenten des Waldes ausgerichtet. Wollen sie dem Grundanliegen von NFPs gerecht werden, müssen sie sowohl die Ziele wie auch die Instrumente der staatlichen Forstpolitik entsprechend korrigieren. Beide Länder tun sich relativ schwer mit der Diskussion der inhaltlichen Ausgestaltung ihrer jeweiligen NFPs.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass ein Grossteil der im IPF, IFF, UNFF und MCPFE Prozess aufgestellten Anforderungen an NFPs berücksichtigt wird und dass sich aufgrund der Ländererfahrungen wenige zusätzliche Anforderungen für ein NFP identifizieren lassen. Im Folgenden sollen die wichtigsten Anforderungen aus den internationalen Prozessen und den Ländererfahrungen im Überblick nochmals zusammengefasst werden.

2.8 Anforderungen an nationale Forstprogramme aufgrund internationaler politischer Prozesse und Ländererfahrungen

Eine der leitenden Forschungsfragen der vorliegenden Studie beschäftigt sich mit den Anforderungen an NFPs aufgrund der aktuellen internationalen und nationalen forstpolitischen Prozesse. Dabei beschränken wir uns auf den europäischen Kontext und versuchen, politisch-institutionelle, prozedurale und inhaltliche Kriterien für erfolgreiche NFPs zu identifizieren. Diese Kriterien dienen als Grundlage für die Anforderungen an ein NFP in der Schweiz, für welches im folgenden Kapitel ein Kriterienkatalog aufgestellt wird. Vorerst seien hier einige Punkte diskutiert, die aufgrund der oben geführten Diskussion als unbestritten gelten:

- Der zentrale Referenzpunkt für die Entwicklung von Mindestanforderungen an NFPs ist durch die Handlungsempfehlungen des IPF gegeben.
- NFPs dienen als politische Vehikel zur Förderung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung.
- Bei den Prozeduren sind der Einsatz partizipativer Verfahren, die intersektorale Koordination und iterative Planung unumstritten. Die bestehenden Erfahrungen zeigen, dass es sich dabei um sehr anspruchsvolle Elemente handelt.
- Anschliessend an den IPF betonen sämtliche genannten Gremien (IFF, UNFF, MCPFE), dass der Umsetzung und Evaluation von NFPs besonderes Gewicht zu verleihen sei. Dies hat sowohl für die Prozeduren wie die Inhalte Folgen. Klare, nach Möglichkeit quantifizierbare Ziele und Massnahmen werden verlangt. Prozeduren sollen mit-

tels systematischer Analysen der Wirkung der Programme und deren Umsetzung angepasst werden.

Bei anderen Punkten fallen die Beurteilungen unterschiedlich aus:

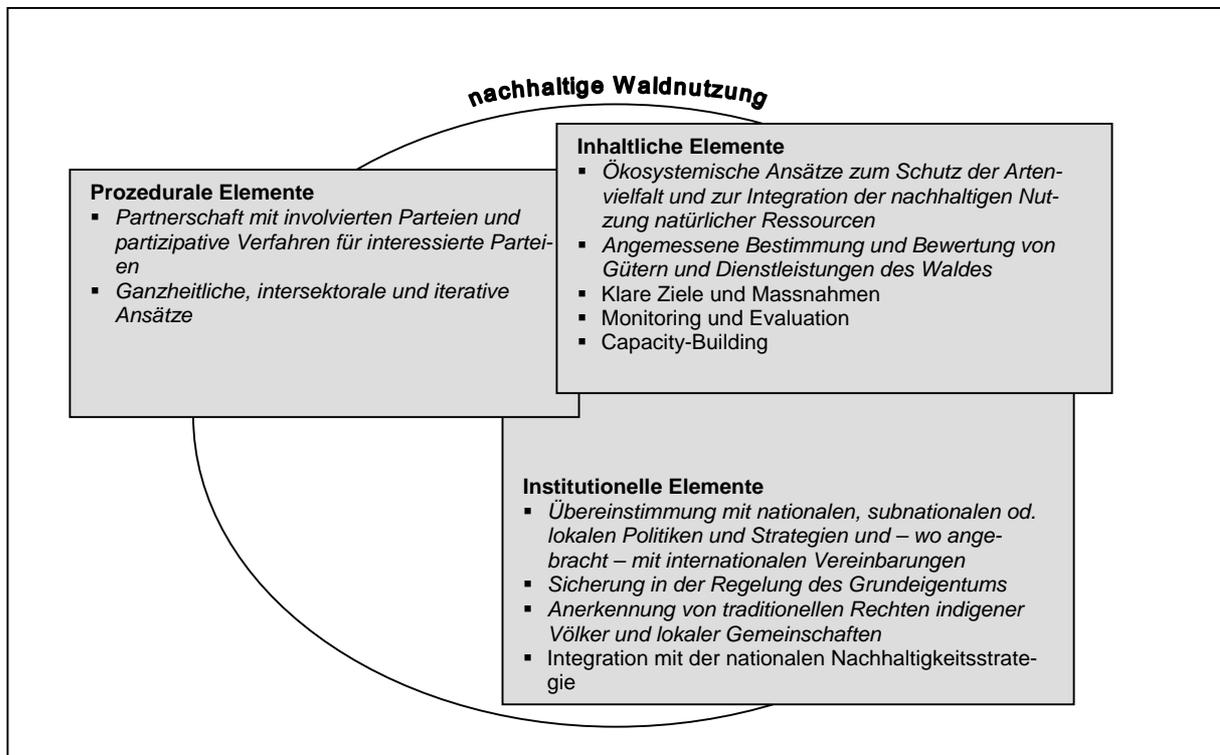
- Sowohl innerhalb des paneuropäischen wie des internationalen Prozesses genannt werden capacity-building und die Integration mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Obwohl sich diese Anforderungen zunächst vor allem im Hinblick auf die Staaten des Südens und Osteuropas bezogen, sind sie auch im Rahmen des organisationalen Lernens in den Forstverwaltungen westlicher Länder von Bedeutung.
- Die Sicherheit der Regelung des Grundeigentums und die Anerkennung der Rechte indigener Völker und lokaler Gemeinschaften dürfte in westeuropäischen Ländern jedoch nur ausnahmsweise wichtig werden.

Schliesslich gibt es auch Punkte, die allgemein als problematisch zu bezeichnen sind:

- Grundsätzlich ambivalent ist die Forderung der Führung der Nationalstaaten bei gleichzeitiger Berücksichtigung internationaler, subnationaler und lokaler Regeln. Hierbei ergeben sich vor allem Dilemmata bezüglich der Tendenzen der Zentralisierung bzw. föderativer Ausgestaltung der Forstpolitik als auch hinsichtlich einem top-down bzw. bottom-up Ansatz.
- Im europäischen Kontext besonders anspruchsvoll wird es sein, NFPs als neue Instrumente gegenüber den sehr starken traditionellen Programmen und Instrumenten der Forstpolitik ein Gewicht zu verleihen.

Abbildung 2-7 stellt die aus dem internationalen politischen Kontext abgeleiteten Anforderungen an NFPs in Europa dar.

Abbildung 2-7: Anforderungen an NFPs in Europa aufgrund internationaler politischer Prozesse und einzelner Ländererfahrungen



Quellen: IPF (1996: § 17a), IFF (2000: § 9e), UNFF (2001: 72), MCPFE (2003b)

Legende: Die Kriterien des IPF sind in kursiver Schrift dargestellt. IFF, UNFF und MCPFE unterstützen und ergänzen wo nötig diese Kriterien.

Im Folgenden werden die Anforderungen an NFPs in ihrer theoretischen Verankerung diskutiert. Dabei wird das NFP als Instrument in der politikwissenschaftlichen Steuerungsdebatte positioniert. Ausserdem werden die ihm zugrunde liegenden Kernelemente einzeln für die Analyse in Kapitel 4 aufgearbeitet.

3 Nationale Forstprogramme als umweltpolitische Steuerungsinstrumente

Die in den internationalen und europäischen forstpolitischen Arenen diskutierten Anforderungen an NFPs sind weder willkürlich entstanden noch sind sie absolut neu. Vielmehr widerspiegeln sie den Trend in der aktuellen Diskussion um die Steuerung und Steuerbarkeit moderner Gesellschaften. Diese Diskussion lässt sich auch auf Sektoral- und Querschnittspolitiken wie Forst- und Umweltpolitik anwenden. Die Anforderungen an ein modernes Steuerungsinstrument wie dem NFP sollen im nachfolgenden Kapitel theoretisch positioniert werden. Zwar kommt das NFP als politisches Planungsinstrument eines Nationalstaates zum Einsatz, die an das NFP gestellten Anforderungen deuten aber darauf hin, dass sich die Waldpolitik von der alleinigen hierarchischen Steuerung durch den Staat zur kooperativen, verhandelnden Steuerung durch staatliche und nicht-staatliche Institutionen und Interessengruppen bewegt. Damit ist das NFP auch Ausdruck für die Diskussionen, die gegenwärtig im Themenbereich Governance intensiv geführt werden.

Im Folgenden werden zunächst verschiedene Zugänge zur politischen Planung und Steuerung dargelegt, um anschliessend das NFP zu verorten. Dieser theoretische Rahmen soll im weiteren Verlauf zur Klärung beitragen, ob die NFP-Planungsphilosophie Ausdruck ist für ein neues Steuerungsverständnis oder ob es ganz einfach spezifisch ist für die Forstpolitik. Zuletzt wird versucht, aus den politikwissenschaftlichen Erkenntnissen zur politischen Steuerung neue Elemente und Kriterien für NFPs abzuleiten.

3.1 Neue Formen politischer Aufgabenerfüllung

3.1.1 Weg vom hierarchischen Staat...

Nationale Forstprogramme sind Teil der öffentlichen Politik von Nationalstaaten und sind somit ein Instrument nationalstaatlicher Planung. Damit stellt sich die grundlegende Frage nach dem Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft bei der Anwendung dieses Instruments. In verschiedenen Ländern der COST Aktion E19 löste die Idee von NFP aus Kreisen der Wirtschaft und der Gesellschaft nicht nur positive Reaktionen aus. „Nationales Programm“ oder „Planung“ scheinen Befürchtungen zu wecken, dass in erster Linie Kompetenzen des Nationalstaates ausgebaut werden sollen. Dies lässt sich dadurch erklären, dass die Begriffe der Planung und Programme historisch stark belastet sind (vgl. Braun, 1995; Mayntz, 1995; Jann, 1995; 2001). Sie können Assoziationen wecken mit staatssozialistischer Planwirtschaft, der Entmündigung von Bürgern durch egoistische Parteien und Verwaltungen (Mannheim, 1997) oder eines elitären technischen Staates (Schelsky, 1976). In westlichen OECD Staaten wirken zudem die Erfahrungen von mehrheitlich gescheiterten technokratischen und umfassenden Planungsübungen der Sechziger- und Siebzigerjahre nach. Beispiele sind die „Planification“ in Frankreich, das „Programming, Planning, Budgeting System“ der amerikanischen Bundesverwaltung (Wildavsky, 1973)

sowie Gesamtplanungen in der Bundesrepublik Deutschland (Mayntz und Scharpf, 1973) oder in der Schweiz (z.B. Wald und Holz Konzeption).

Damals wurde versucht, die Qualität und Effektivität von politischen Entscheidungen zu erhöhen. Man verfolgte dafür drei Strategien, nämlich eine Erhöhung der Rationalität, eine langfristige Ausrichtung von Politikentscheidungen und eine bessere Koordination der Entscheidungen verschiedener Akteure (Scharpf, 1979). Die objektive Rationalität in der politischen Planung scheiterte jedoch an zahlreichen Widersprüchen. Entscheidungen können oft nicht umgesetzt werden, weil die Adressaten der Politik nicht über die Massnahmen im Bilde sind oder gegenüber den Behörden über einen Informationsvorsprung verfügen. Im Falle gut organisierter wirtschaftlicher Interessen haben korporative Akteure auch die Möglichkeit, Entscheidungen bereits in der Phase der Politikformulierung zu Fall zu bringen (Schmitter und Lehmbruch, 1979). Die Möglichkeiten des Staates, Wirtschaft und Gesellschaft hierarchisch und technokratisch, verkörpert durch Expertenkommissionen, zu steuern, stellten sich als gering heraus (Schanz, 1999). Kurz, es wurde erkannt, dass die Politikformulierung nicht ein Einweg-Prozess ist, sondern sich in einem komplexen Feld wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interaktionen bewegt. Deshalb wurde gefordert, dass der Staat Politikadressaten bereits in die Phase der Politikformulierung einbezieht. In der Folge wurde nach einer pragmatischen Koordination und nach konsensusorientierten Aktivitäten zur Steuerung einer funktional differenzierten Gesellschaft gesucht (Mayntz, 1993).

3.1.2 ... und hin zur Formenvielfalt der politischen Steuerung

Mitte der Achtzigerjahre vermittelten die Untersuchungen verschiedener Varianten von Regelungsformen den Eindruck eines nur noch halb-souveränen Staates. Anders ausgedrückt zog sich der Staat zu Gunsten der Selbstorganisation der Wirtschaft (Markt) und gesellschaftlichen und kooperativen Akteure (Netzwerke) zurück. Gleichzeitig differenzierte sich der Staat, woraus ein Zwang zum Verhandeln innerhalb des Staatsapparats erfolgte (Mayntz, 1997). Die Differenzierung und Verhandlung begünstigten wiederum das Entstehen einer Vielfalt von Regelungsformen zwischen Markt und Hierarchie. Der Fokus auf diese verschiedenen Governanceformen basiert auf Erfahrungen aus der Implementationsforschung. Zum einen lieferte diese Hinweise darüber, unter welchen Bedingungen die Umsetzung öffentlicher Politik gelingen kann (Gunn, 1978). Zum anderen kritisierte sie auch den rationalistischen top-down Ansatz. Dieser liesse unberücksichtigt, dass die umsetzenden Behörden vor Ort über einen grossen Ermessensspielraum verfügten (Hill, 1969). Auch betone er zu wenig die Akteure, deren Handlungen zu einem Interventionsbedarf führten. Es sei deshalb wirksamer, zuerst die Handlungen und den Handlungsspielraum der gesellschaftlichen Akteure vor Ort zu analysieren und anschliessend geeignete organisatorische Steuerungen zu überlegen („backwards mapping“, vgl. Elmore, 1985).

In der Governanceform der Selbstorganisation oder Marktes werden Entscheidungen den Akteuren überlassen, welche über einen hohen Praxisbezug verfügen und deren Kooperation für die Umsetzung notwendig ist. Die Netzwerke, beispielsweise von Vereinen, Verbänden, Organisationen und Parteien, bieten des weiteren Möglichkeiten zur Aufhebung und Lösung von Dysfunktionalitäten im Markt- und im politisch-administrativen System. Dies ist

allerdings nur möglich sofern Konflikte antizipiert, ausgehandelt und gelöst werden können (Mayntz, 1993). Trotz der Formenvielfalt politischer Steuerung sowie der politischen Aufgabenerfüllung und Entscheidung wird in der politikwissenschaftlichen Literatur nicht für einen Steuerungsverzicht durch das politisch-administrative System plädiert. Vielmehr wird die Erhöhung des Formenreichtums staatlicher Steuerung durch die Kombination der drei zentralen Governanceformen der Hierarchie, des Marktes und der Netzwerke empfohlen (Mayntz, 1995; Weidner, 1996). Dabei wird aber auch aufgedeckt, dass gesellschaftliche Selbstregelung und Verhandlung zwischen der Gesellschaft, der Wirtschaft und dem Staat im sogenannten Schatten des Rechts und der Hierarchie ablaufen (Schuppert, 1990a; Scharpf, 1993). Politische Steuerung durch den Staat und gesellschaftliche Selbstregelung sind deshalb keine Alternativen, sondern kommen als Mischform von Governance zum Einsatz. Bei einem Fehlen der zentralen Steuerungsinstanz würden im Verlauf des Policy-Zyklus Hindernisse wie Entscheidungsblockaden, Einigung auf suboptimale Kompromisslösungen oder Einigung zu Lasten Dritter und fehlende Bindungswirkung getroffener Entscheidungen auftreten (Scharpf, 2000). Wird an der Steuerungsinstanz des Staates festgehalten, kann dieser im Falle von blockierten Situationen in der Selbstorganisation eingreifen, indem er neue Informationen oder Prozeduren anbietet. Dadurch können Möglichkeiten für weitere Verhandlungsprozesse geboten werden (Willke, 1994).

Dieses neue Verständnis von Steuerung und politischem Handeln postuliert, dass Politik nicht vom Staat aufgrund wissenschaftlicher Prognosen von oben verordnet und problemlos durchgesetzt wird. Vielmehr verhandeln eine Fülle verschiedener Akteure in Wirtschaft und Netzwerken verschiedene politische Entscheidungen (Schanz, 1999; Schubert und Bandelow, 2003). Das politische System ist demnach mit einer funktional differenzierten Gesellschaft eng verwoben. Die Koordination von Politik sollte deshalb reflexiv, kooperativ, konkordant, korporativ und dezentralisiert gestaltet sein (Druwe und Görlitz, 1992).

Das neue Verständnis von politischer Steuerung will also die Kompetenzen der Nationalstaaten nicht prinzipiell ausweiten, sondern die Formenvielfalt politischen Handelns zur Erfüllung öffentlich-politischer Aufgaben nutzen. Schanz (1999: 241) gibt in Tabelle 3-1 einen Überblick über das alte und das neue Verständnis von politischer Planung, indem er die beiden einander gegenüberstellt.

Tabelle 3-1: Vergleich verschiedener Konzepte politischer Planung und Koordination

<i>Altes Verständnis von Planung als „aktive Politik“</i>	<i>Neues Verständnis als „Kontrolle und Koordination“</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Hierarchische Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft • „öffentliches Interesse“ ist messbar • Wissenschaftliche Prognosen erlauben langfristige Planung • Staat kann Bestimmungen umsetzen, Konsens nicht nötig 	<ul style="list-style-type: none"> • Governance in Politiknetzwerken oder Verhandlungssystemen • „öffentliches Interesse“ soll durch Beteiligung gefördert werden • Flexible und iterative Prozesse, Lernprozesse • Konsensbildung als notwendige Voraussetzung für Umsetzbarkeit

Quelle: Schanz (1999: 241)

Aufgrund dieser Prozesse und Erkenntnisse wird in der Politikwissenschaft heute meist nicht mehr der Begriff der politischen Planung verwendet, sondern es wird von politischer

Steuerung und Governance gesprochen. Mit politischer Steuerung wird betont, dass der Staat nur punktuell in die Wirtschaft und Gesellschaft eingreift und nicht sämtliche Handlungen und Abläufe festsetzen und kontrollieren will. Governance beschreibt eine Form des politischen Handelns, in dem der Markt, die Hierarchie (der Staat) und die Selbstorganisation der Gesellschaft (in Netzwerken) als gleichwertige Organisationsprinzipien gesehen werden, die für unterschiedliche Aufgaben geeignet sind (Rhodes, 1997). Zwischen unterschiedlichen politischen Akteuren werden in einer komplexen, interdependenten Realität Netzwerke, Partnerschaften, deliberative Foren oder Verhandlungssysteme zwischen formellen und nicht-institutionalisierten Formen der gesellschaftlichen Selbststeuerung geschaffen (Nohlen et al., 1998). Dadurch wird versucht, neuartige Lösungswege durch kooperative Formen der Zusammenarbeit zwischen politischen Akteuren zu öffnen. Dadurch dass Steuerungsmechanismen nicht mehr ausschliesslich auf der Ausübung autoritärer Macht basieren, wird die Verantwortlichkeit des Staates vermehrt geteilt und u.a. auch an den privaten Sektor delegiert (Stoker, 1998). In vielen Fällen befinden sich die politischen Akteure auch in einer Situation, in der hierarchische und nicht-hierarchische Steuerungsformen kombiniert werden. Der Anspruch dabei stellt sich für alle Beteiligten, bessere und effektivere Politik zu machen und umzusetzen. In diesem Bereich trägt die Diskussion um politische Steuerung durchaus normative Züge. Dabei werden Kriterien wie Transparenz, Partizipation, Effizienz oder Gerechtigkeit herbeigezogen, welche den politischen Prozess und die Zusammenarbeit zwischen den politischen Akteuren beeinflussen sollen. Diese normativen Züge lassen sich insbesondere auch in Konzepten der Good Governance oder Corporate Governance erkennen (UNDP, 1997; Weiss, 2000). Auch die von uns aufgearbeiteten forstpolitischen Prozesse auf internationaler und nationaler Ebene in der Diskussion um NFPs tragen Spuren dieser weiter geführten Governance Debatte.

Die Entstehung des forstpolitischen Instruments NFP lässt sich also im Zuge dieser neueren Entwicklungen zur politischen Steuerung und Governance verorten. Mit den Handlungsempfehlungen aus der internationalen forstpolitischen Diskussion, welche Partizipation, intersektorale Koordination, Konfliktlösung oder capacity-building als zentrale Elemente eines NFP betonen, wird eine eher kooperative Form von politischer Steuerung in eine bisher sehr hierarchisch geprägte Sektoralpolitik eingeführt.

3.2 Anforderungen an ein modernes forstpolitisches Handlungsprogramm

3.2.1 Steuerungsinstrument NFP

Wird die vorgängig diskutierte forstpolitische Literatur zu NFPs mit der soeben dargelegten Entwicklung politischer Planung, Steuerung und Governance zueinander in Beziehung gesetzt, lässt sich feststellen, dass die Idee von NFPs weitgehend dem neuen Verständnis von politischer Steuerung entspricht. Sie entstanden in der global geführten forstpolitischen Debatte, wurden von Fachexperten im IPF massgeblich in ihrer Zielbestimmung und prozeduralen Vorgehensweise entworfen und lassen im nationalen Kontext genügend Spielraum

offen, um diese Politiken auf die jeweiligen Verhältnisse abzustimmen. Schanz (1999: 240) argumentiert, dass die am internationalen forstpolitischen Diskussionsprozess im IPF und IFF beteiligten Experten wohl vornehmlich ihrer professionellen und weniger ihrer repräsentativen Identität gefolgt sind und somit möglichst objektiv auf rational-umsetzbare Formen der Problemlösung hingearbeitet haben. Sie haben somit weniger die Inhalte und Massnahmen festgelegt, sondern sich auf die prozeduralen Anforderungen an ein Steuerungsinstrument im Sinne der Theorie des politischen Handelns konzentriert. In der forstpolitischen Literatur wird auch von einem neuen Modell oder von einem neuen Paradigma der Planung gesprochen (Glück, 1999a). Die Elemente wie Partizipation, Intersektoralität, iterativer Prozess und Bewusstseinsbildung stellen neue Herausforderungen an die politische Verhandlung und die Politikformulierung in der Forstpolitik. Zwar ist das NFP als nationales Handlungsprogramm zunächst im Steuerungsbereich des Staates angesiedelt, dieser sollte den NFP Prozess aber unter Berücksichtigung der verschiedenen Anforderungen im Sinne des neuen Steuerungsverständnisses gestalten und in Kooperation mit weiteren Akteuren mit Inhalten füllen.

3.2.2 Katalog minimaler Anforderungen

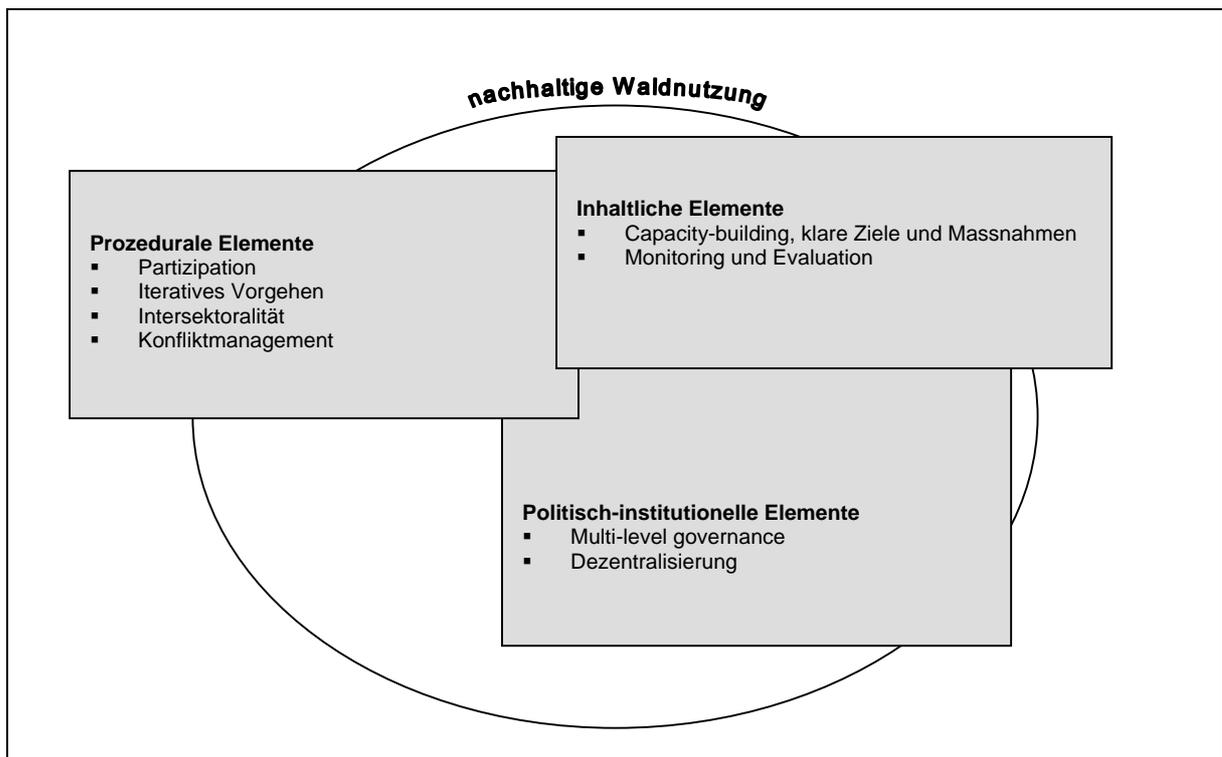
Aus den zahlreichen Dokumenten und der Fülle von Sekundärliteratur zu internationalen forstpolitischen Prozessen wurden bisher verschiedene Kriterien in Zusammenhang mit der Durchführung und Umsetzung von NFPs herausgearbeitet (siehe Abbildungen 2-1 bis 2-7). Diese Kriterien stützen sich unter anderem auch auf Erkenntnisse aus der Politikfeldforschung. Es werden Elemente identifiziert, welche moderne Steuerungsinstrumente notwendigerweise beinhalten müssen um wirkungsvoll zu sein. Ausserdem kommen Lernprozesse aus den bisherigen politischen Diskussionen, wie sie beispielsweise im Rio-Nachfolgeprozess auf internationaler und nationaler Politikebene geführt wurden, mit der Einigung auf diese Elemente zum Ausdruck.

Aus der Gesamtheit der heute anerkannten Kriterien für NFPs geht hervor, dass es sich im Wesentlichen um normative Anforderungen an die politische bzw. staatliche Steuerung im Zusammenhang mit der Sicherstellung einer nachhaltigen Waldnutzung handelt. Die Kriterien aus der internationalen Diskussion sind bisher sehr allgemein gehalten und müssen für die vorliegende Analyse von NFPs im europäischen und Schweizer Kontext konkretisiert und mit Inhalten gefüllt werden.

Die Verpflichtungen aus dem internationalen forstpolitischen Prozess sowie die Stossrichtung der europäischen Definitionen und Erfahrungen legen es nahe, dass für eine Untersuchung des NFP in der Schweiz nur eine begrenzte Anzahl an Elementen berücksichtigt wird. Diese Elemente widerspiegeln allgemeine aktuelle Entwicklungen und Erfahrungen aus nationalen Nachhaltigkeitsstrategien, Umweltplänen und aus der politischen Steuerung moderner Gesellschaften. Als minimale Anforderungen für ein NFP in der Schweiz sollen acht Elemente berücksichtigt werden, die für dessen Gelingen und Wirkung zuträglich sein könnten. Dies sind Partizipation, iteratives Vorgehen, Intersektoralität, Konfliktmanagement, capacity-building, klare Ziele und Massnahmen, multi-level governance und Dezentralisierung (Abbildung 3-1).

Diese Auswahl an Kriterien ist nicht abschliessend. Sie soll zum jetzigen Zeitpunkt einen ersten Analyserahmen definieren, an dem der Schweizer NFP Prozess hinsichtlich der internationalen Diskussionen kritisch reflektiert, gemessen und beurteilt werden kann. Wir beschränken uns somit auf acht prozedurale, inhaltliche und politisch-institutionelle Elemente, die sich grösstenteils mit den Kernempfehlungen des internationalen Prozesses decken. Die Sequenz der Abbildungen 2-1 bis 2-7 in Kapitel 2 schliesst mit Abbildung 3-1 ab, in der die Kernelemente für das Schweizer NFP dargestellt sind. Sie kommen vor dem Hintergrund des übergeordneten Ziels der nachhaltigen Waldnutzung zum Einsatz.

Abbildung 3-1: Katalog minimaler Anforderungen an ein NFP in der Schweiz



Quelle: Eigene Darstellung

Im Folgenden werden die acht Kernelemente einzeln bezüglich ihrer Begrifflichkeit, Grundprinzipien sowie Möglichkeiten und Grenzen für einen effektiven Einsatz im (forst)politischen Prozess dargestellt.

3.3 Prozedurale Anforderungen

Prozedurale Anforderungen beziehen sich auf die Vorgehensweise im politischen Handlungsprogramm des NFP. Den vier Elementen Partizipation, iteratives Vorgehen, Intersektoralität und Konfliktlösungsorientierung wird insbesondere im Rahmen der COST Aktion E19 und in der Deklaration der vierten Ministerkonferenz vom April 2003 viel Bedeutung beigemessen (Glück et al., 2003; MCPFE, 2003a). Sie sollen garantieren, dass der forstpolitische Prozess auf Langfristigkeit ausgelegt ist und dass unter Mitwirkung möglichst vieler

am Wald interessierter Bevölkerungsgruppen eine Balance zwischen wirtschaftlich, gesellschaftlich und ökologisch nachhaltiger Waldnutzung gefunden werden kann.

3.3.1 Partizipation

Begriff und Zweck

Wie kein zweiter Begriff ist Partizipation ein Schlüssel zum Verständnis und zur Beschreibung der politischen Praxis demokratischer Staaten. Mit Partizipation ist gemeint, dass Bürgerinnen und Bürger an politischen Prozessen teilnehmen und an den vereinbarten Lösungen teilhaben können (Schultze, 1995). Der Partizipationsbegriff ist vom jeweiligen Demokratieverständnis geprägt. So unterscheidet Heywood (2000: 125) beispielsweise zwischen 1) „government of the people“, 2) „government by the people“ und 3) „government for the people“. Die erste Definition betont die Rolle der Bevölkerung im politischen Prozess und impliziert politische Gleichberechtigung und Gleichheit sowie eine gerechte Verteilung politischer Macht und Einfluss. Die zweite Sichtweise unterstreicht die Bedeutung der aktiven bürgerlichen Beteiligung an der Regierungstätigkeit. Die dritte Version des Demokratieverständnisses betont, dass Demokratie Herrschaft im Interesse der Öffentlichkeit bedeutet.

Weitere Bedeutungen und spezifische Formen der Partizipation sind in Tabelle 3-2 aufgelistet. Diese verdeutlicht, dass Partizipation ein sehr vielseitig verwendetes Konzept ist, das ein Kontinuum von Mitsprache über Mitwirkung zur Mitentscheidung umreisst (Nohlen et al., 1998). Partizipation ist ein wesentliches Merkmal der politischen Kultur einer Gesellschaft. Ihr Ausmass widerspiegelt die Haltungen der Regierung und der Bevölkerung gegenüber dem politischen System.

Tabelle 3-2: Formen der Partizipation

<i>Begriff</i>	<i>Bedeutung</i>	<i>Autoren</i>
Partizipation (normativ)	Wert politischer Partizipation als solcher, da sie die Selbstbestimmung des Menschen ermöglicht und sich positiv auf das Individuum und die Gesellschaft auswirkt	Schultze (1995: 397), Nord (1999: 20)
Partizipation (instrumentell)	Mittel zur Bestellung und Beeinflussung der politischen Entscheidungsträger der Regierung, Parlament, Parteien etc. durch zweckgerichtetes Handeln	Schultze (1995: 397), Nord (1999: 20)
Politische Partizipation	Teilnahme an institutionalisierten Vorgängen, durch welche die Willensäußerung der Bevölkerung ins politische System eingespielen wird (Wahl- und Abstimmungsbeteiligung)	Levy und Zwicky (1984: 280)
Bürgerbeteiligung	Jeder Akt der Nutzung eines politischen Rechts oder eines Freiheitsrechts durch einen Bürger in der Absicht, das Staatshandeln auf irgendeiner Stufe zu beeinflussen	Gut (1983: 220)

Partizipation ist zentral für einen politischen Verhandlungsprozess, bei dem zwei Vorbedingungen erfüllt sein müssen, damit er seine Wirkung entfaltet. Erstens ist die Organisation von spezifischen Interessen notwendig, und zweitens müssen die vertretenen Institutionen und Organisationen Interesse an der Mitwirkung haben (Elsasser, 2002). Die Partizipation kann auch als Schlüsselkonzept der modernen politischen Planung gesehen werden (Jänicke und Weidner, 1995; Jänicke et al., 1999). Durch breite Bevölkerungsbeteiligung

besteht die Möglichkeit, einen nachhaltigen politischen Prozess zu lancieren und umzusetzen, der die Integration von Ökologie, Ökonomie und gesellschaftlicher Gerechtigkeit zu realisieren versucht.

Die (normative) Forderung nach Partizipation ist in westlichen Demokratien historisch gewachsen. Breite Bevölkerungskreise machten mit zunehmendem Bildungsstand und wachsendem Wohlstand ihre Rechte auf Mitwirkung geltend. In der Schweiz wurde über Jahrzehnte hinweg, insbesondere auf Kantons- und Gemeindeebene, bereits reichlich Erfahrung in der Anwendung von partizipativen politischen Prozessen gesammelt. Linder et al. (1992: iii) bemängeln jedoch, dass auf Bundesebene dem Gesetzesauftrag der Mitwirkung noch mit einer gewissen Ratlosigkeit begegnet wird. Es stellt sich immer wieder die Frage, wie die Forderung nach der geeigneten Weise der Mitwirkung der Bevölkerung umgesetzt werden kann und soll.

Die Partizipation für den einfachen Austausch von Information, Anhörung und Mitsprache braucht keine spezielle rechtliche Grundlage. Wenn Partizipation allerdings über den einfachen Informationsaustausch und unverbindliche Konsultationen hinausgeht, sind spezielle Regeln in Form von formalen rechtlichen Grundlagen erwünscht (Zimmermann, 2002). Diese helfen den Ausschluss von relevanten Akteuren im Planungsprozess zu vermeiden. Das Schweizer Raumplanungsgesetz beispielsweise verpflichtet die Verwaltung zu minimalen prozeduralen Bedingungen gegenüber interessierten Bevölkerungs- und Interessengruppen, und garantiert damit deren Miteinbezug und Mitwirkungsmöglichkeit bei politischen Entscheiden.

Aus der umweltpolitischen Diskussion gehen mindestens drei Begründungen für die Forderung nach mehr Partizipation hervor (Appelstrand, 2002a). Die Mitwirkung von vielen verschiedenen Akteuren trägt dazu bei, die Bürokratie „denken zu machen“, die Informationsbasis zu vergrössern und Umweltbelange besser zu verstehen. Sie ist des Weiteren eine Vorbedingung für die Legitimation des politischen Prozesses. Und sie ist in ihrer deduktiven Begründung Massnahme, um die Prämissen des internationalen Menschenrechts zu akzeptieren.

Möglichkeiten und Grenzen der Partizipation

Die Stärken des politischen Prozesselements Partizipation liegen unbestritten in der Verbesserung der Informationsgrundlage, welche einen gesellschaftlichen Lernprozess fördert und zur grösseren Akzeptanz von Entscheidungen sowie zur besseren Ausgestaltung von politischen Programmen beiträgt (Appelstrand, 2002b). Damit kommt dem Element Partizipation eine stark normative Bedeutung im politischen Prozess zu. Klare gesetzliche Regeln können die Wirkung von Partizipation ausserdem deutlich erhöhen. Sie unterstützen eine grössere Voraussehbarkeit von Entscheidungsplanungen und verbessern die Legitimation des politischen Entscheids (Zimmermann, 2002). Linder und Vatter (1996: 181-188) präsentieren eine Liste von Kriterien, welche die Stärken und Schwächen des Elements Partizipation in politischen Prozessen aufzeigen. Die meisten der Kriterien sind positiv konnotiert, wie z.B. Fairness, Transparenz, Lernchancen, offene Konfliktaustragung etc. (siehe Tabelle 3-3).

Schwierigkeiten und Schwächen des Elements Partizipation machen sich vor allem in seinem gezielten Einsatz im politischen Prozess bemerkbar. Die Integration breiter Bevölkerungskreise zur Mitwirkung in einem politischen Prozess oder Handlungsprogramm ist oft mit einem hohen Zeitaufwand verbunden. Die Machtverhältnisse zwischen den beteiligten Interessengruppen verursachen ausserdem ein erhöhtes Auftreten von Einigungshindernissen und offenen Konflikten (Siegwart, 2002). Dies bedeutet, dass mit zunehmender Teilnehmendenzahl sich die Wahrscheinlichkeit verringert, dass eine Übereinkunft oder ein Konsens erwirkt werden kann (Elsasser, 2002).

Feindt (2001: 277) argumentiert, dass der politischen Partizipation nur unter bestimmten Bedingungen ein demokratiethoretisch zu begründender Eigenwert zukommt. Ihr Beitrag zur Integration der Bürger in das politische Gemeinwesen ist abhängig von Situation und Sachlage. Linder et al. (1992: 6) folgern, dass Bevölkerung und Behörden grundsätzlich mit der Schwierigkeit unterschiedlicher Erwartungen an die Mitwirkung leben müssen. Dabei geht es der einen Seite oftmals um die Schaffung eines Einflusspotenzials, der anderen um die Realisierung eines vorhandenen Projekts. Als Element einer für beide Seiten erfolgreichen Planungskultur ist Kompromissfähigkeit erforderlich. Mit dem Element Partizipation und dessen sinnvollen Einsatz im politischen Prozess sind deshalb andere Schlüsselemente verknüpft, wovon einzelne nachfolgend behandelt werden.

Tabelle 3-3: Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren

<i>Kriterium</i>	<i>Geforderte Ausprägung des Kriteriums</i>
Fairness	Die Bevölkerung muss bereits bei Vorverhandlungen zwischen den Behörden und den organisierten Interessengruppen über Informations- und Mitwirkungsmöglichkeiten verfügen, da in dieser Phase weichenstellende Grundsatzentscheide gefällt werden. Alle Beteiligten und Betroffenen müssen über die gleichen Einflusschancen auf die zu treffenden Entscheide verfügen.
Transparenz	Das Verfahren und insbesondere das Zustandekommen von getroffenen Entscheiden muss für die Bevölkerung transparent sein. Nur so kann eine ernsthafte Beteiligung von Seiten der Bevölkerung erwartet werden. Die Interessen der Beteiligten sind offen darzulegen und die Nichtbeteiligten möglichst früh und fortlaufend zu informieren.
Lernchancen	Alle Beteiligten sollen die Argumente der anderen respektieren und bereit sein, die eigene Meinung an veränderte Situationen anzupassen. Nur so wird ein sinnvoller Dialog möglich.
Frühe und iterative Beteiligung	Mitwirkung ist in allen Planungsphasen notwendig. Die Bevölkerung sollte von Anfang an beteiligt werden und nicht erst bei der detaillierten Planungsstufe. Dabei sind iterative Verfahren, bei denen die Planungsschritte unter Beteiligung der Bevölkerung mehrmals durchlaufen und inhaltlich verändert werden können, besonders geeignet.
Direkte, verständliche Informationen und offene Konfliktaustragung	Mitwirkung sollte sich nicht auf ein einfaches Mitteilen von Planungsergebnissen seitens der Behörden und das Anhören der Einwände der Bevölkerung beschränken, sondern von Beginn an eine offene Konfliktaustragung anstreben. Konflikte sind in einer frühen Planungsphase leichter auszugleichen, spätere Vollzugswiderstände werden damit eher vermieden. Durch offene, direkte und laienfreundliche Information kann das Interesse der Betroffenen an der Partizipation gesteigert werden.
Gemeinsame Festlegung der Entscheid- und Verfahrensregeln	Zu Beginn des Verfahrens sollte ein Konsens über die Vorgehensweise und über die innerhalb des Partizipationsverfahrens geltenden Entscheidungsregeln getroffen werden, damit am Ende des Verfahrens die getroffenen Entscheidungen akzeptiert werden.
Erwartungssicherheit	Über die formale Verwendung der Mitwirkungsergebnisse sollte von Beginn weg Klarheit bestehen. Partizipationsergebnisse müssen in adäquater Weise in die formalen Entscheide einfließen, um Frustration bei den Mitwirkenden zu verhindern.
Motivation der Beteiligten	Vertreter konfliktfähiger Interessen, teilweise aber auch die Bevölkerung, müssen durch Anreize zur Mitwirkung motiviert werden. Gerade für einflussreiche Akteure ist die Teilnahme an Mitwirkungsverfahren wegen der angestrebten Egalität der Beteiligten mit einem faktischen Verlust an Macht verbunden.
Kompetenz der Beteiligten	Bei komplexen Planungsvorlagen muss zu Beginn evtl. fehlendes Sachwissen ausgebaut werden, damit die beteiligte Bevölkerung sachlich informiert ist und sie kompetent mitwirken kann.
Ausgleich zwischen den verschiedenen sozialen Schichten	Alle sozialen Schichten sollen gleichermassen Zugang zum Mitwirkungsverfahren haben. Die Behörden sollen sich bemühen, wenig artikulationsfähige Gruppen zu animieren und zu qualifizierter Teilnahme zu befähigen, um der häufigen Übervertretung von sozial höheren Schichten entgegenzuwirken.
Ausgleich zwischen konfliktfähigen und nichtkonfliktfähigen Interessen	Die Beteiligung von nichtorganisierten und konfliktschwachen Gruppen sollte gefördert werden, der Druck von starken, organisierten Interessengruppen sollte im Partizipationsverfahren reduziert werden.
Ausgleich zwischen kurzfristigen und langfristigen Interessen	Der Übervertretung von kurzfristigen Interessen in Partizipationsverfahren ist zugunsten von Interessen, die einen langfristigen Nutzen abwerfen, entgegen zu wirken, um den oft langfristig wirksamen Wirkungen von Planungen gerecht zu werden.
Umwandlung von Nullsummen-Konflikten in Positivsummen-Konflikte	Es sollte in Mitwirkungsverfahren versucht werden, Konfliktlagen, in der ein Akteur auf Kosten eines anderen gewinnt, in win-win-Situationen umzuwandeln.
Institutionelle Integration	Durch vorausschauende Planung des Mitwirkungsverfahrens zu Beginn muss der typischerweise gegebene Termindruck vermindert werden, damit genügend Zeit für den Diskurs zwischen den Beteiligten vorhanden ist. Auf die nur beschränkt vorhandenen Zeit- und Mittelressourcen der beteiligten Akteure hat das Partizipationsverfahren Rücksicht zu nehmen.

Quelle: Zusammengestellt nach Linder und Vatter (1996)

Erfahrungen mit dem Element Partizipation in forstpolitischen Prozessen

Die Ländererfahrungen mit nationalen Forstprogrammen in Finnland und Deutschland (Kapitel 2.7.3 und 2.7.4) zeigen, dass dem Element Partizipation sehr grosse Bedeutung beigemessen wird. Diese Gewichtung geht zum Teil soweit, dass das partizipative Vorgehen im NFP Prozess das Leitziel von NFPs, nämlich die nachhaltige Waldnutzung, zu verdrängen scheint. Partizipation wird dabei zum eigentlichen Ziel und nicht bloss zu einem Weg zur nachhaltigen Waldnutzung. Bisang und Zimmermann (2002: 426) argumentieren, dass diese starke Betonung insgesamt damit zusammenhängt, dass der Forstsektor im Vergleich zu anderen Politikfeldern in der Vergangenheit in vielen Ländern in hohem Masse hierarchisch strukturiert und von den staatlichen Forstverwaltungen dominiert war. Das Element Partizipation stellt demnach eine substanzielle Änderung und Neuorientierung im forstpolitischen Prozess sowie eine besondere Herausforderung für die federführenden Behörden dar. Es stellt auch hohe Anforderungen an Organisation und Motivation der Verantwortlichen.

Obwohl die Forstverwaltung auch in der Schweiz traditionell eher hierarchisch strukturiert ist, ist der partizipative Ansatz durch Mechanismen wie Vernehmlassung, Verbandsbeschwerderecht oder bestimmte Einflussmöglichkeiten bei Richt- und Waldentwicklungsplänen kein Novum. Auch wenn einige dieser Mechanismen kaum über das Anhörungsrecht hinausgehen, gibt es dennoch mit Artikel 18 des Schweizer Waldgesetzes eine Regelung, welche den Bund gegenüber den Kantonen zur Gewährung von Information zur Partizipation und Konsultation bezüglich übergeordneter Forstpolitik verpflichtet (Zimmermann, 2002).

Des Weiteren wird aus den europäischen Ländererfahrungen deutlich, dass die Partizipation besondere Anforderungen an ein Informations- und Kommunikations- sowie Konfliktmanagement stellt. Das Element Partizipation im NFP Prozess bedingt demnach den Einsatz einer verwaltungsunabhängigen Moderation mit entsprechenden fachlichen, personellen und finanziellen Ressourcen (Bisang und Zimmermann, 2002).

Eine Massnahme, die oft getroffen wird, um Transaktionskosten der Partizipation zu verringern und die Teilnahme vieler interessierter Gruppen zu organisieren, ist die Organisation der Teilnehmenden in Arbeitsgruppen. Dort werden Strategien und Vorschläge erarbeitet, die anschliessend im Plenum diskutiert, gutgeheissen oder abgelehnt werden. Es nehmen somit zwar eine Vielzahl von Beteiligten aktiv am Prozess teil, doch ein Hauptproblem dieses Ansatzes ist, dass der Diskussionsstoff aufgeteilt und unabhängig voneinander besprochen wird. Dies isoliert die Sachverhalte voneinander und kann die Chance für eine substanzielle Übereinkunft beeinträchtigen. Nach Elsasser (2002: 296) verschärft sich dieses Problem, wenn die Arbeitsgruppen nicht miteinander in Kontakt stehen und nicht miteinander verhandeln.

Somit entpuppt sich das normativ wohl wichtigste prozedurale Element der Partizipation für politische Handlungsprogramme, wie das NFP eines ist, als sehr grosse Herausforderung, insbesondere was die verschiedenen Stufen der Partizipation von Mitsprache über Mitwirkung zur Mitentscheidung betrifft. Anzustreben wäre auch in NFPs eine möglichst hohe Stufe der Partizipation. Dies bedeutet, dass nicht nur die Stufen der Mitsprache und Mitwir-

kung verwirklicht sondern auch partizipativ gefällte Entscheide anzustreben versucht werden. Hierzu ist insbesondere eine gleichberechtigte Zusammenarbeit der Verwaltung mit nicht-staatlichen Akteuren nötig, die auf Transparenz, Vertrauen und Konfliktaustragung aufbaut. Die Länderbeispiele haben jedoch gezeigt, dass diese höchste Stufe der Partizipation kaum erreicht bzw. angestrebt wurde. Vielmehr galten bereits die partizipativen Formen der Mitsprache und Mitwirkung in forstpolitischen Prozessen als markante Neuerungen, welche die Auseinandersetzung mit aktuellen forstpolitischen Themen für weitere Akteursgruppen öffnete.

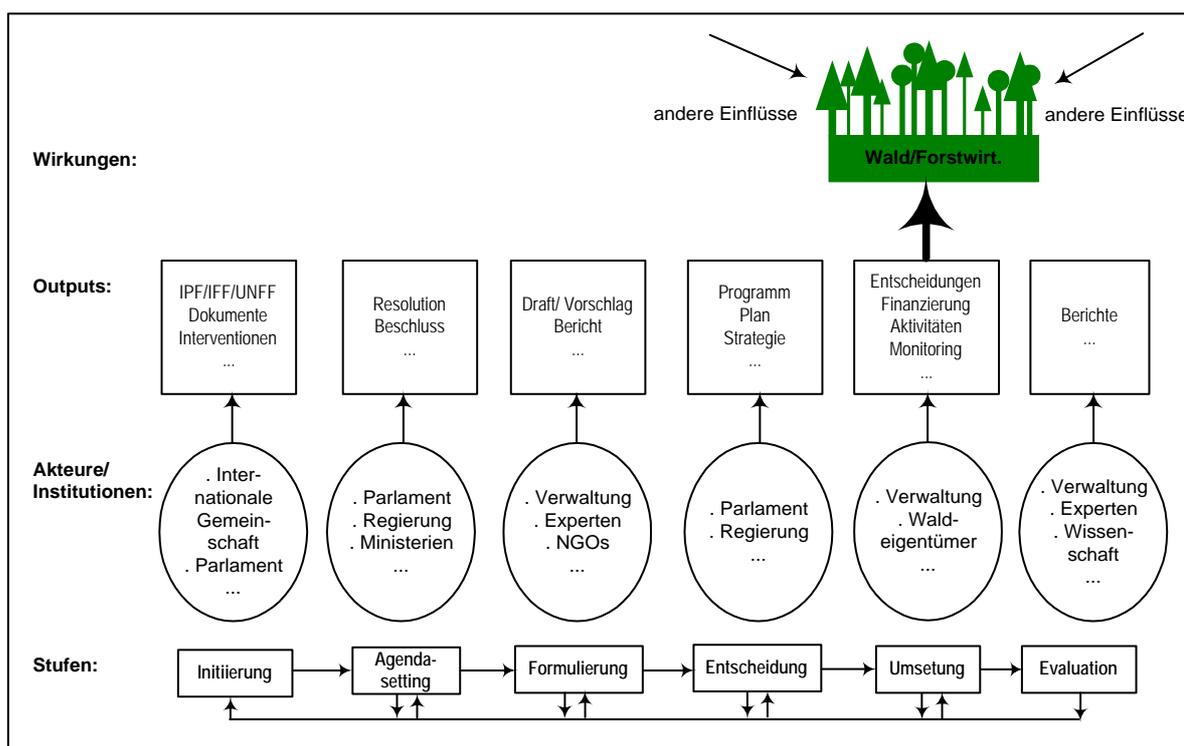
3.3.2 Iteratives Vorgehen

Begriff und Zweck

Seit der Verabschiedung der Handlungsempfehlungen für NFPs des zwischenstaatlichen Waldausschusses (IPF, 1997) wird für die Ausgestaltung von NFPs ein ganzheitlicher, intersektoraler und iterativer Ansatz propagiert. Im Verlauf der verschiedenen Folgediskussionen standen vor allem die Intersektoralität, besprochen im nächsten Teil, und das iterative Vorgehen als bedeutsam für NFPs im Vordergrund.

Ein iteratives Vorgehen oder ein iterativer Prozess ist ein schrittweises, zielgerichtetes Vorgehen. Der Schritt vom Problem zur Lösung wird dabei nicht in einem einmaligen Prozess durchlaufen, sondern in Intervallen (Barstad, 2002). Die einzelnen Stufen im politischen Planungsprozess sollen nicht isoliert und in strikter chronologischer Abfolge durchlaufen werden, sondern es sollen Mechanismen bestehen, die den flexiblen Austausch über die verschiedenen Stufen hinweg erlauben (Sutton, 1999). Des Weiteren soll auch ein expliziter Anschluss von Planungen untereinander möglich sein. Faludi (1973: 131) hält fest, dass ein iteratives Vorgehen in der politischen Planung das eigentliche Gegenteil ist von sogenannten „policy blueprints“. Mit einem iterativen Vorgehen wird der Faktor Unsicherheit und Wirksamkeit der politischen Programme laufend in deren Ausgestaltung und Umsetzung miteinbezogen. Dabei sind Modifikationen möglich und notwendig, was bei „policy blueprints“ theoretisch unmöglich ist. Ein wichtiges Merkmal des iterativen Prozesses sind die Wiederholungsschleifen, die zwischen den einzelnen Stufen des politischen Prozesses ablaufen. So wird beispielsweise beim Übergang von Strategiebildung zur Umsetzung der Prozess evaluiert, um festzustellen, ob die Ziele dadurch tatsächlich erreicht werden können. Dieses Vorgehen wird bei allen Intervallen vollzogen d.h. die Erkenntnisse aus dem Monitoring des Prozesses fließen sofort ein (siehe Abbildung 3-2).

Durch kontinuierliches, institutionalisiertes Lernen im politischen Prozess werden die Zielsetzungen und Vorgehensweisen der politischen Programme konstant hinterfragt, und dadurch auch laufend auf ihre Wirksamkeit hin kontrolliert und evaluiert. Die Anforderung an ein iteratives Vorgehen impliziert demnach, dass für die identifizierten Probleme die nahegelegenste Lösung gefunden werden kann und dass Lehren aus bisherigen Erfahrungen umgesetzt werden. Diese Aspekte erhöhen die Wirksamkeit und Akzeptanz politischer Programme in der Gesellschaft. Staatliches Handeln muss daher auf Veränderungen und Unsicherheiten entsprechend flexibel reagieren können (Alexander, 1992).

Abbildung 3-2: Der iterative Prozess und mögliche Stufen von NFPs

Quelle: Nach Zimmermann und Mauderli (2002:)

Möglichkeiten und Grenzen des iterativen Vorgehens

Die Stärken des iterativen Vorgehens im politischen Prozess liegen in der Ausschöpfung von Erfahrungen, dem institutionalisierten kontinuierlichen Lernen sowie der Möglichkeit zur Einflussnahme von verschiedenen Seiten. Durch die Wiederholungsschleifen („iterative loops“) kann während des Prozessverlaufs auf verschiedenste Aspekte eingegangen werden.

Die Grenzen des iterativen Vorgehens stehen in direktem Zusammenhang mit den eben erwähnten Stärken. Das kontinuierliche Lernen und die Wiederholungsschleifen sind auf Langfristigkeit angelegt. Konventionelle politische Programme haben allerdings eine eher kurz- bis mittelfristige Laufzeit. Dieses systematische Lernen und Einbeziehen von Erfahrungen entspricht demnach oftmals nicht der politischen Realität. Das ständige, sicher aber intervallweise Hinterfragen und Evaluieren des Vorhergegangenen führt zu Verzögerungen der politischen Handlung. Des Weiteren ist die Zielbildung relativ schwierig, wenn die gesamte Komplexität des politischen Prozesses und dessen Wirkung und Wirksamkeit mitberücksichtigt werden.

Erfahrungen mit dem Element Iteration in forstpolitischen Prozessen

Die politische Praxis zeigt, dass heute immer noch sehr stark von einem linearen Prozessverlauf ausgegangen wird, der durch zeitlich beschränkte Projektzyklen geprägt ist. Dabei

bestimmen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge und zielorientiertes Handeln die Vorgehensweisen und damit die politischen Prozesse. In der Schweiz ist der politische Prozessverlauf, beispielsweise in der Forstpolitik, eher inkremental als iterativ zu bezeichnen.

Kissling und Zimmermann (1996) diskutieren die inkrementalen Politikprozesse und geben einen Überblick zu den Aufgaben, Instrumenten und Vorgehensweisen der politischen Praxis in der Schweiz. Sie untersuchen dabei im Speziellen die Schweizer Forstpolitik und zeigen, dass sich über Jahrzehnte hinweg eine inkrementale Anpassung der inhaltlichen Elemente des forstlichen Politikfeldes vollzogen hat. Theoretisch ausgedrückt bedeutet dies, dass sich grundlegende inhaltliche Änderungen aus der Summe von kleinsten Schritten ergeben. Diese Politik der kleinen Schritte wird erst dann unterbrochen, wenn plötzlich auftretende externe Ereignisse unmittelbar auf das Politikfeld einwirken. Durch die inkrementale Vorgehensweise wird die Einführung grundlegender Änderungen ohne externe Notwendigkeit verhindert (Sutton, 1999).

Insbesondere in der Diskussion um NFPs im IPF, IFF, UNFF, MCPFE sowie in der COST Aktion E19 wird aber allgemein davon ausgegangen, dass ein iterativer politischer Prozess einschliessender und während des ganzen Policy-Zyklus reflexiver und flexibler ausgestaltet ist. Diese Annahme hat offenbar genügend normatives Gewicht, um dieses Element in den Kriterienkatalog für ein substanzielles NFP aufzunehmen. Aus empirischer Sicht fehlen hierzu allerdings noch wesentliche Begründungszusammenhänge. Wenige NFPs sind bisher soweit fortgeschritten, dass eine Aussage über deren iterative Vorgehensweise gemacht werden könnte.

3.3.3 Intersektoralität

Begriff und Zweck

Der IPF empfiehlt, für ein NFP ganzheitliche, intersektorale Ansätze anzuwenden. Ein intersektoraler Ansatz geht von der Prämisse aus, dass Ereignisse und Handlungen in verschiedenen Politikbereichen zusammenhängen. Zum Teil werden für die Beschreibung von Intersektoralität auch andere Begriffe verwendet, wie z.B. sektorenübergreifende Verbindungen oder Ansätze („cross-sectoral linkages/ approaches“) oder sektorenübergreifende Politikwirkungen („cross-sectoral policy impacts“) (Dubé und Schmithüsen, 2003). Damit wird das Phänomen der Überschneidung ausgewählter Politikbereiche umschrieben. Ein intersektoraler Ansatz geht der Frage nach, mit welchen Regeln sich widersprüchliche oder sich überlappende Staatstätigkeiten koordinieren lassen (Schmithüsen et al., 2001).

Öffentliche Politiken reagieren auf eine grosse Anzahl von Problemen, haben unterschiedliche Ziele und intervenieren in verschiedenen Sektoren mit verschiedenen Instrumenten und Institutionen. Daraus entsteht eine Fülle von verschiedenen Regelungen und Eingriffen in den institutionalisierten Politikbereichen, die sich gegenseitig beeinflussen (von Prittwitz, 1994). Vertreter in einem Politikbereich können sich demnach vor der Situation sehen, dass die Impulse für wichtige Veränderungen in anderen Bereichen getroffen werden (Sabatier, 1988). Auch können Doppelspurigkeiten entstehen oder die Situation, dass sich die Eingriffe zweier Sektoren widersprechen. Manchmal schotten sich Fachverwaltungen von anderen Ämtern ab und konzentrieren sich auf ihre eigenen Bereiche. Dadurch wird die politische

Steuerung segmentiert und die Koordination über Sektoren hinweg schwierig (Nohlen et al., 1998). Öffentlich thematisierte Probleme haben daher oft inhaltliche und akteursbezogene Grenzen. Diese sogenannten Problemfelder bilden Gestaltungs- und Konflikt Räume, die Akteure aus verschiedenen Politikfeldern bearbeiten. Eine gegenseitige Abhängigkeit von Entscheidungen besteht immer dann, wenn die Ziele der Politikfelder nur in einer gemeinsamen, koordinierten Aktion erreicht werden können oder wenn das Ziel der einen Einheit jenes einer anderen beeinträchtigt (Hogl, 2002a). Im Extremfall ergeben sich Querschnittsanforderungen über die einzelnen Politikfelder hinweg. Die Gleichstellungs- und die Umweltpolitik sind zwei beispielhafte Politikbereiche, die nur durch entsprechende politikfeldübergreifende Kooperation wirksam werden (von Prittwitz, 1994).

Die Entwicklung in der öffentlichen Politik zeigt, dass es immer mehr staatliche Aufgaben gibt, die sich immer mehr überlappen und teilweise sogar widersprechen. Ausserdem gibt es immer mehr Ämter, Fachstellen und Stäbe, die sowohl auf inhaltlicher als auch auf struktureller Ebene zu einem kaum überschaubaren Geflecht von Beziehungen führen und sich gegenseitig teilweise mehr behindern als ergänzen (Kissling-Näf und Zimmermann, 1996; Schweizerische Bundeskanzlei, 2002). Daraus entspringt ein Koordinationsbedarf über die Sektoren hinweg, um Synergien zu nutzen bzw. Parallelstrukturen zu vermeiden und letztlich Politik effizienter zu gestalten. In der Schweiz wurde beispielsweise mit dem Bundeskoordinationsgesetz im Bereich des Umwelt-, Bau- und Planungsrechts auf diesen Koordinationsbedarf reagiert und hatte insbesondere auf Verordnungsstufe umfangreiche Änderungen zur Folge (Marti, 2000).

Hogl (2002a: 4) meint, dass die Notwendigkeit zur Koordination von Politikbereichen und Querschnittsanforderungen zwischen verschiedenen Politikfeldern im Allgemeinen anerkannt ist. Probleme stellen sich jedoch meist bei der Umsetzung in der Verhandlung zwischen den einzelnen Politiken und bei deren Koordination ein.

Das aus den internationalen forstpolitischen Diskussionen hervorgegangene Ziel der nachhaltigen Waldnutzung ist sehr umfassend und betrifft nicht nur den Forstsektor sondern auch andere Politikfelder. Wo es um den Schutz der Wälder geht, ist eine Abstimmung mit anderen Landnutzungen unumgänglich. Die Intersektoralität als Kernelement eines NFP befasst sich demnach mit der Aufgabe, die Waldpolitik u.a. mit der Landwirtschafts-, Raumentwicklungs-, Naturschutz- und Regionalpolitik zu koordinieren. Auch innerhalb des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) sowie innerhalb des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) ist eine Koordination zwischen den einzelnen Sektoren und Sektionen unabdingbar.

Möglichkeiten und Grenzen der Intersektoralität

Verbindungen und Überschneidungen zwischen verschiedenen Bereichen wahrnehmen ist eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung, um komplexe Probleme zu lösen. Zusätzlich sind Strukturen notwendig, die eine Kooperation über verschiedene Sektoren oder Ämter erlauben. Anregungen für mögliche Strukturen können aus einer Skala entnommen werden, die auf Metcalfe (1994; 1997) zurückgeht (siehe Tabelle 3-4). Metcalfe

identifiziert dabei acht Stufen. Stufe eins beschreibt unabhängig voneinander agierende Akteure und Sektoren; Stufe acht ein koordiniertes Vorgehen mit einer Vereinbarung zwischen verschiedenen Sektoren.

Tabelle 3-4: Skala der Voraussetzungen für intersektorale Koordination

Stufe 8	Vereinbarung einer übergreifenden intersektoralen Strategie	(solche Vereinbarungen sind kaum zu erreichen in der Praxis, und der Vollständigkeit halber ergänzt)
Stufe 7	Vereinbarung gemeinsam beschlossener oder verbindlicher Prioritäten	Sektorenübergreifende Prioritäten und die wichtigsten Grundzüge der Politik werden festgelegt, entweder durch eine Vereinbarung zwischen den Sektoren oder durch die Regierung.
Stufe 6	Definition gemeinsamer Grenzen durch Vorgaben für sektorale Tätigkeiten	Eine zentrale Organisation eines intersektoralen Entscheidungsträgers nimmt eine aktive Rolle wahr und grenzt die Tätigkeiten eines Sektors durch Vorgaben ein. Diese Vorgaben sind keine Gebote für bestimmte Tätigkeiten, sondern Einschränkungen.
Stufe 5	Entscheidungsinstanz bei intersektoralen Differenzen	Falls intersektorale Differenzen nicht über Stufen 2 bis 4 gelöst werden können, wird nach einem vereinbarten Schiedsverfahren entschieden, z.B. über eine staatliche Hierarchie oder eine Abstimmung.
Stufe 4	Verhindern von Politikdivergenzen und Suche nach Konsens	Geht über negative Koordination hinaus, Divergenzen sollen entdeckt und gegenseitige negative Einwirkungen verhindert werden; Akteure/Organisationen arbeiten zusammen, z.B. in Komitees und Projektteams, weil sie ihre Interdependenzen und ihr wechselseitiges Interesse an der Lösung von Politikdifferenzen anerkennen.
Stufe 3	Konsultation	Sektoren und Akteure informieren andere darüber, was sie tun und konsultieren andere vor der Formulierung von Programmen und Stellungnahmen.
Stufe 2	Informationstausch zwischen Akteuren	Sektoren und Akteure halten sich über Themen und Projekte auf dem Laufenden. Es bestehen zuverlässige und akzeptierte Kanäle für einen regelmässigen Austausch.
Stufe 1	Akteure und Sektoren handeln unabhängig	Jeder Akteur hat im eigenen Politikbereich uneingeschränkte Kompetenzen.

Quelle: Metcalfe (1994, 1997, modifiziert nach Hogl, 2002)

Die Logik der intersektoralen Koordination erklärt sich wie folgt: Sind die Voraussetzungen für intersektorale Koordination darauf beschränkt, dass die Akteure im eigenen Politikbereich uneingeschränkt handeln, hat das meist Konsequenzen für andere Politikbereiche. Es wird jedoch erst zu einer Koordination kommen, wenn die Tätigkeiten eines Bereichs zu offensichtlichen Problemen in einem anderen Sektor führen. Dabei besteht die Gefahr, dass der in dieser Art angegriffene Sektor versuchen wird, die Neuerung aus dem anderen Bereich zu verunmöglichen bzw. ein Projekt zu blockieren. Insgesamt drohen somit die meisten Projekte blockiert zu werden. In der Terminologie von Scharpf und Mayntz wird eine solche Situation als „negative Koordination“ bezeichnet (Mayntz und Scharpf, 1975; Scharpf, 1993). Diese ist durch einen zentralen Akteur bestimmt, der mit verschiedenen anderen Akteuren rein bilaterale Beziehungen pflegt. Eine Interaktion besteht kaum, und die Möglichkeit des Veto vervielfacht sich mit der Anzahl zusätzlicher Akteure. Erst ein zuverlässiger Informationsaustausch, Konsultationen und die gemeinsame Suche nach Konsens erlauben es, dass sich die Akteure aus den verschiedenen Politikbereichen untereinander absprechen. Dadurch wird es möglich, dass die Akteure Kompromisse aushandeln oder neue Lösungen mit Gewinnen für beide finden. Diese Form der Absprache und des multilateralen Aushandelns wird „positive Koordination“ genannt (Scharpf, 1993).

Die Möglichkeiten, welche sich beim Einsatz des intersektoralen Ansatzes ergeben, liegen vor allem in der erhöhten Steuerungsmöglichkeit. Des Weiteren unterstützt er die Thematisierung negativer Wirkungen aus anderen Politikbereichen, in unserem Falle auf die Forstpolitik bzw. von der Forstpolitik aus. Dadurch können nebst Unvereinbarkeiten auch Synergien und Symbiosen ausgemacht werden, durch welche die einzelnen Politikbereiche als Gesamtpolitik besser zum Funktionieren kommen. Das intersektorale, koordinierte Vorgehen erhöht somit den Informationsaustausch zwischen den Sektoren und schafft eine Vorbedingung für die Konsultation und Konsensbereitschaft und damit für Lösungen.

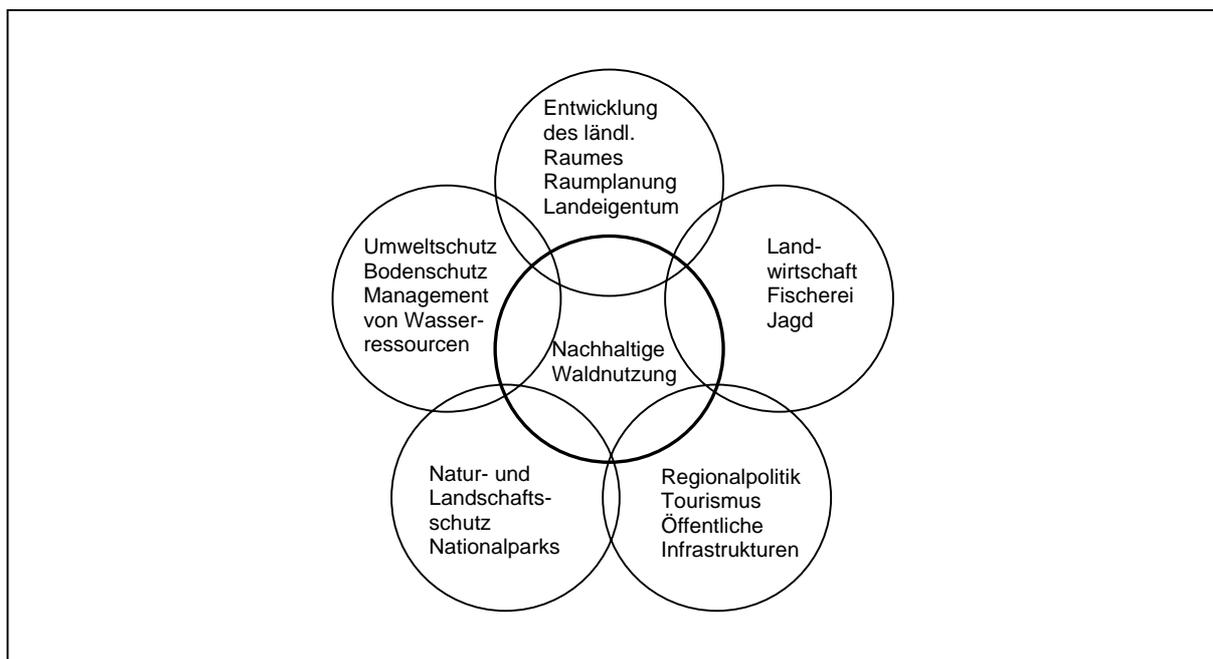
Die Intersektoralität erfährt ihre Grenzen, wenn Projekte durch einen diesen Politikbereich angreifenden Sektor blockiert werden. Sie stellt hohe Anforderungen an den Informationsaustausch und die Konsultation zwischen den Sektoren und Departementen. Die politische Praxis deutet darauf hin, dass die intersektorale Koordination nicht prospektiv sondern reaktiv Anwendung findet. Erst wenn die Tätigkeiten in einem Bereich zu offensichtlichen Problemen in einem andern Sektor führen, wird zur intersektoralen Konsultation geschritten.

Erfahrungen mit intersektoraler Koordination in forstpolitischen Prozessen

Verschiedene Autoren haben bereits versucht, möglichst umfassend Politikbereiche mit Wirkungen auf Wälder zu identifizieren (de Montalembert und Schmithüsen, 1994; de Montalembert, 1995; Peck und Descargues, 1997; Schmithüsen et al., 2001). Eine mögliche Darstellung der verschiedenen Bereiche mit wichtigen Wirkungen auf die nachhaltige Nutzung von Wäldern in der Schweiz ist in Abbildung 3-3 wiedergegeben. Solche Aufzählungen können als Heuristiken dienen, um mögliche Überschneidungen aufzuspüren. In der Schweiz gibt es zweifellos Berührungspunkte der Waldpolitik mit der Natur- und Landschaftsschutzpolitik, der Raumplanung oder der Regionalpolitik.

Trotz der potenziell gewinnbringenden Wirkung der Politikformulierung unter Berücksichtigung eines intersektoralen Ansatzes wird ihm in den NFP Prozessen bisher nicht sehr viel Bedeutung beigemessen. Die NFP Ländererfahrungen von Finnland und Deutschland zeigen, dass Intersektoralität zwar ansatzweise verfolgt wurde, insbesondere durch die Einbindung politikrelevanter Sektoren und Akteure wie z.B. Vertreter des Landwirtschaftsministeriums oder der Tourismusindustrie. Jedoch scheinen tiefere, politische Gräben zwischen den (bisher relativ autonomen) Sektoren sowie verschiedene Formen des Korporatismus Bestrebungen der intersektoralen Koordination im Allgemeinen zu erschweren.

Abbildung 3-3: Politikbereiche mit Auswirkung auf die nachhaltige Nutzung von Wäldern



Quelle: Schmithüsen (2003: 13)

3.3.4 Konfliktmanagement

Begriff und Zweck

Konflikte sind im gesellschaftlichen und politischen Leben allgegenwärtig und ebenso wichtig wie Konsens. Deshalb ist das Konfliktmanagement oder ein konfliktlösungsorientierter Ansatz als prozedurale Anforderung für die Gestaltung und Umsetzung eines NFPs von zentraler Bedeutung. Konflikte unterscheiden sich gemäss Nohlen et al. (1998: 316) nach Gegenstand, Ursache, Ebene, Erscheinungsform, Intensität, Gewaltsamkeit sowie Bewältigungs- bzw. Lösungsformen. Mit Konfliktlösungsstrategien sollen Quellen von Konflikten beseitigt werden. Dabei wird auf den Konfliktprozess eingewirkt, insbesondere durch Klärung der Vorstellungen und Haltungen verschiedener Konfliktparteien oder durch die wirksame Beeinflussung der Bedingungen für eine Deeskalation des Konfliktprozesses (Glasl, 1990). Konfliktmanagement bedeutet gegenüber der Konfliktlösungsstrategie, dass sich die Interventionen hauptsächlich auf den Konfliktprozess richten, damit dieser einen für die beteiligten Parteien wünschenswerten Verlauf nimmt. Feindt (2001: 338) unterscheidet sechs Stufen der Konfliktbearbeitung:

1. Verhandlung auf der Basis von bestehenden, miteinander in Konflikt stehenden Interessen oder Positionen;
2. gemeinsame Planung der verschiedenen Parteien mit oder ohne Unterstützung durch neutralen Prozessbegleiter;
3. alternative Konfliktregelung, d.h. mittels „kollaborativer“ Problemlösung im Hinblick auf konsensorientierte Entscheidungsfindung, mit oder ohne Einsatz von Mediation;

4. Beizug einer beratenden Schlichtungsstelle zur Nutzung einer externen, unabhängigen, möglichst objektiven Meinung;
5. Schlichtung durch bindende Meinung eines Dritten; und
6. Gerichtsverfahren.

Feindt (2001: 336) erläutert, dass der Einsatz neuer, partizipativer Modelle als Symbol gilt für die Herausbildung eines „argumentierenden Staates“. Dieser ist bemüht, die informellen politischen Prozesse, in denen sich die Akteure des „verhandelnden Staates“ mit gesellschaftlichen Akteuren austauschen, mit einer breiten, fairen und gleichen Chance zur Teilnahme zu verbinden (vgl. Scharpf, 2000). Diese Anforderung ist unweigerlich mit dem Auftauchen von Konflikten verbunden, die durch Konfliktmanagement- oder Konfliktlösungsansätze gesteuert bzw. gelöst werden müssen. Dabei wird versucht, vom Vorrang des technologischen und ökonomisch ausgerichteten Staatshandelns hin zu neuen Zielen, Adressaten und Steuerungsmitteln zu gelangen. Die in Kapitel 3.1 im Hinblick auf NFPs diskutierten politischen Planungs- und Steuerungstheorien verlangen vom modernen Staat ein Verwaltungshandeln und einen Verwaltungsstil, welche zahlreichen, bisweilen auch gegenläufigen, Handlungsbedürfnissen gerecht werden sollen (Schuppert, 1990b). Dieser Neuausrichtung liegt das Konzept der Selbstregulierung der Gesellschaft zu Grunde. Mit der Zunahme von gesellschaftlichen Interessengruppen und Mitwirkenden in der Politikbildung soll demnach nicht mehr das Vehikel der einseitigen Anordnung dominieren, sondern die rahmensetzende Hilfestellung zur Bewältigung auftretender Konflikte im Vordergrund stehen. Die Verwaltung entwickelt sich in diesem Prozess auch zu einer Service- und Dienstleistungseinrichtung, die ihre Entscheide gemeinsam zu fällen pflegt. Das Verhandeln mit Bürgern und Interessenvertretern tritt demnach neben die alleinige oder hoheitlich vorgenommene Entscheidungsfindung. Dieser Wandel in der politischen Steuerung hin zum einvernehmlichen Handeln im Verwaltungsverfahren bewirkt auch eine Neuausrichtung der Konfliktbearbeitungs- und Konfliktlösungskultur (Siegwart, 2002).

Die Forderung nach konfliktlösungsorientierten Ansätzen innerhalb der Diskussion um NFPs widerspiegelt auch eine Reaktion auf die allgemeine Zunahme von Umweltkonflikten an der Schnittstelle von Ökologie und Ökonomie. Umweltkonflikte zeichnen sich durch eine hohe politische und soziale Konflikthaftigkeit aus, wo herkömmliche Interessenkoalitionen oft aufgebrochen werden und wertbeladenen Auseinandersetzungen weichen. Sie können meist auf Einigungshindernisse zurückgeführt werden, die kognitiver, struktureller oder strategischer Art sein können. Ein konfliktlösungsorientierter Ansatz versucht unproduktive Konflikte zu vermeiden und der Möglichkeit vorzugreifen, dass Konfliktlösungen weiterhin so oft vor Gericht gesucht werden (Siegwart, 2002). Sogenannt neue oder alternative Konfliktlösungsstrategien setzen auf das Prinzip der Verhandlung. Beispielsweise durch Mediation sollen Streitigkeiten auf dem Verhandlungsweg beigelegt werden. Die freiwillige Teilnahme an der Verhandlung und das Ziel konsensuale Lösungen anzustreben, sollen einen unnötigen Verschleiss noch vorhandener Gemeinsamkeiten zwischen Streitparteien vermeiden (Weidner, 1997). Alternative Konfliktlösungsverfahren wurden bisher im Zivilrecht erprobt und zum Teil gesetzlich verankert. Im öffentlichen Recht und im Verwaltungsrecht ist man allerdings noch nicht so weit (Siegwart, 2002). Alternative Konfliktlösungsstrategien im politischen Handlungsprogramm des NFP anzuwenden kommt darum auch dem Betreten von

Neuland gleich, das neue Erfahrungen mit sich bringt. In einem politischen Handlungsprogramm wie dem NFP können Konfliktlösungsstrategien demnach als alternative Instrumente einer Kommunikationsstruktur zwischen unterschiedlichen Interessenkoalitionen und Akteuren ausprobiert werden.

Möglichkeiten und Grenzen des konfliktlösungsorientierten Ansatzes

Einige der neuen oder alternativen Konfliktlösungsstrategien, wie zum Beispiel die Mediation, haben das Potential, die am politischen Prozess beteiligten Akteure aus einem Streit oder Dilemma herauszuführen. Konflikte sind Teil des gesellschaftlichen und politischen Lebens, die freiwillig und unter Beteiligung aller Betroffenen im Dialog erarbeitet und eigenverantwortlich zu lösen versucht werden. Mediation und auch „negotiated rule-making“ sind eher konsensual und kooperativ ausgestaltet. Diese Charakteristika werden als förderlich für die Bewältigung von öffentlichrechtlich orientierten Konflikten angesehen (Weidner, 1993; Siegwart, 2002).

Als eher interessenneutralisierend werden Verhandlungsstrategien, wie beispielsweise die Vernehmlassung, beschrieben. Sie ist ein typisches Beispiel für ein Interaktionsmodell im Rahmen der Gesetzgebung, dessen Ziel es ist, einen Konsens über ein bestimmtes Projekt zu erreichen und allfälligen Referenden vorzubeugen. Vernehmlassungen sind Prozesse intensiver Verhandlungen, während derer die Kantone einflussreiche Akteure im Agenda-Setting und Entwurf von Gesetzesänderungen sind. Sie dienen insbesondere zum Publikmachen von Vorhaben und der Meinungsbildung (Gabriel, 1990). Während der Verhandlungen machen die Beteiligten klar, welche Positionen sie vertreten und wie sie argumentieren (Linder, 1994). Die Vorteile von Verhandlungs- und Konfliktlösungsstrategien sind zum Einen Kostenersparnis und Zeitersparnis. Sie können aber auch Vorbereitungen für allfällige Gerichtsverfahren sein und wirtschaftlichen Beziehungen erhalten. Durch die Fokussierung auf den Gesamtzusammenhang eines Falls und durch die frühzeitige Involvierung von Projektverantwortlichen entsteht die Möglichkeit, zu win-win Ergebnissen und Lösungen zu gelangen (Siegwart, 2002).

Probleme beim Einsatz von alternativen Konfliktlösungsverfahren ergeben sich beispielsweise bei substanziell rechtlichen Fragen, Fragen der Glaubwürdigkeit, bei grosser Diskrepanz hinsichtlich des finanziellen Status der involvierten Akteure und Parteien oder bei einer Vielzahl unterschiedlicher Akteursgruppen. Probleme bei Mediationsverfahren treten auch auf durch die Gefahr einer Einigung auf Kosten Dritter. Aus diesem Grund gilt die repräsentative Einbeziehung aller Betroffenen als Voraussetzung. Auch hängt der Grad der Einbeziehung aller Betroffenen wesentlich von der Persönlichkeit des Mediators ab. Des Weiteren wirken durch das Prinzip der Freiwilligkeit bestehende Machtungleichgewichte in die Mediation hinein, vor allem wenn eine Partei durch Ausstieg ein besseres Ergebnis erreichen kann. Auch kann sich ein Verlust der Verhandlungsgrundlage im Laufe des Verfahrens einstellen, insbesondere dann, wenn kein Raum für einen Kompromiss mehr vorhanden ist (Feindt, 2001).

Erfahrungen mit Konfliktmanagement in forstpolitischen Prozessen

Traditionelle Umweltverfahren lassen sich in formelle und informelle Verfahren, administrative Entscheidungsverfahren und den Gebrauch von verschiedenen Steuerungsinstrumenten gliedern (Siegwart, 2002). Die Verwaltung besitzt einen Entscheidungsspielraum darüber, ob, wann und wie im konkreten Einzelfall gehandelt werden soll. Sie muss dabei eine Interessenabwägung vornehmen. Diese ist wichtig, um über komplexe Sachverhalte zu entscheiden. Dabei müssen Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren erfolgen, denn je komplexer ein Projekt ist, desto eher kommt es zu Zwischenverhandlungen und Zwischenentscheiden im Sinne von Besprechungen, Zusagen und Verträgen. Diese Aspekte werden in den neueren umweltpolitischen Dialogen, wie dem NFP, berücksichtigt. In vielen Fällen steckt die Anwendung dieser neuen Konfliktlösungsstrategien allerdings immer noch in einer Experimentierphase. Es wird dabei von der Annahme ausgegangen, dass die Anliegen von und Anforderungen an Umweltschutz und Raumplanung in heutiger Zeit nur mehr vernünftig in Zusammenarbeit mit Privaten, d.h. der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft angegangen, umgesetzt oder verwirklicht werden können. Daher wird es zur Vorbedingung, dass sich die Zivilgesellschaft und Behörden entsprechen. Auswege aus Konfliktsituationen sind oft auch die Folge von Lernprozessen und politischer Innovation (vgl. Kissling-Näf et al., 1997).

Ein forstpolitischer Prozess wie das NFP kann als Auslöser für die innovationsfördernde Zusammensetzung von Akteursgruppen wirken (Rose, 1993; Knoepfel et al., 1997). Werden Konflikte antizipiert und entsprechende Instrumente aus dem Anwendungsbereich alternativer Konfliktlösungsverfahren eingesetzt, können Auswege aus einer Sackgasse der politischen Verhandlung gefunden werden. Im forstpolitischen Kontext fehlen bislang aber noch überzeugende Beispiele für eine konstruktive Anwendung von Konfliktlösungsverfahren, die den Dialog erhöhen und die in Konflikt stehenden Parteien aus einer Sackgasse herausführen können. Schliesslich besteht für dieses Kernelement eines substanziellen NFP immer noch ein Bedarf an systematischen Untersuchungen zu angewandten und möglichen Konfliktlösungsstrategien.

3.4 Inhaltliche Anforderungen

Die vier oben besprochenen prozeduralen Elemente beziehen sich auf die Vorgehensweisen für ein NFP. Diese spielen sich vor dem Hintergrund der inhaltlichen Anforderungen für die Sicherstellung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung ab. Die Diskussionen und Erfahrungen zur Umsetzung von NFPs zeigen jedoch, dass ob der Konzentration auf die prozeduralen Anforderungen die Inhalte zum Teil tatsächlich in den Hintergrund gedrängt werden. So zeigen beide Ländererfahrungen aus Finnland und Deutschland, dass dem Prinzip der Partizipation grosse Bedeutung beigemessen wird. Eine enorme Fülle an Voten, Strategien und Visionen konnte dabei gesammelt werden. Doch nicht alle sind dem Ziel der nachhaltigen Waldbewirtschaftung zuträglich. Es geht also darum, aus den vorhandenen Stimmen auszuwählen und Konflikte durch institutionalisierte inhaltliche Vorgaben zu bewältigen. Wir konzentrieren uns dabei auf zwei Konzepte, die für die Definition, Überprüfung und Reflexion der Inhalte der nachhaltigen Waldbewirtschaftung von Bedeutung sind. Wir

meinen, dass mit capacity-building (Kapazitätenbildung) in Verwaltung und Zivilgesellschaft die Zielsetzung besser reflektiert und im Auge behalten werden kann. Mit den Kontrollinstrumenten Evaluation und Monitoring soll des Weiteren überprüft werden, wie sich der politische Prozess entwickelt und ob er die geplante Wirkung zeigt. Mit der Auswahl dieser beiden Kriterien geht es darum aufzuzeigen, ob NFPs Inhalte überhaupt thematisieren und, wenn ja, in welche Richtung sich die Diskussionen bewegen.

3.4.1 Capacity-building

Begriff und Zweck

Das Konzept capacity-building ist definiert als die Schaffung und Verbesserung der Fähigkeiten einer Gesellschaft, spezifische Aufgaben zu erfüllen und Entwicklungsziele zu erreichen (OECD, 1995; Ohiorhenuan und Wunker, 1995). Diese umfassende Definition schliesst verschiedene materielle und immaterielle Elemente mit ein, wie beispielsweise Visionen und Werte, Politiken, Strategien, Instrumente, Organisationen, politische, ökonomische, gesellschaftliche und ökologische Strukturen, Ressourcen der Akteure und deren politischer Wille. Diese Vielzahl von Faktoren beeinflusst die Fähigkeiten eines Staates bzw. einer Gesellschaft bei der Durchführung und Umsetzung umweltpolitischer Planung und Management (Weidner, 2002). Nach Jänicke (1997: 8) sind die Kapazitäten für eine erfolgreiche Umweltpolitik zusammengesetzt aus mindestens zwei Elementen. Sie umfassen erstens die Stärke, Kompetenz und Konfiguration von organisierten Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen und Befürwortern im Umweltbereich, und zweitens die kognitiv-informationellen, politisch-institutionellen und ökonomisch-technologischen Rahmenbedingungen. Vor diesem Hintergrund werden politische Prozesse gestaltet, gesteuert, interpretiert und modelliert.

Ob das Konzept capacity-building überhaupt zum Einsatz kommt, hängt aber ab von der Strategie, dem Willen und den Fähigkeiten der Akteure und Organisationen und deren Situation und Positionierung zwischen verschiedenen Möglichkeiten. Jeder dieser Aspekte ist verbunden mit Fragen und Anforderungen, die durch den Problemtyp, der Notwendigkeit und Macht sowie der Ressourcen und Einflussmöglichkeiten von verschiedenen Zielgruppen definiert sind (Jänicke, 1997).

Nach Shafritz (1986 in Cohen, 1995: 409) bezieht sich capacity-building insbesondere auf die Fähigkeiten und Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung. Shafritz schreibt: „Capacity-building includes among its major objectives the strengthening of the capability of chief administrative officers, departments and agency heads, and programme managers in general purpose to plan, implement, manage or evaluate policies strategies, or programmes designed to impact on social conditions in the community“. Diese Zielsetzung von capacity-building befasst sich explizit mit der Notwendigkeit des Ausbaus von Fähigkeiten von qualifizierten Angestellten des öffentlichen Sektors. Allgemeiner aufgefasst, schliesst es aber auch Lernprozesse von privaten Organisationen und Interessengruppen ein.

Geht man beim Konzept capacity-building von einem Lernen in Organisationen aus, wird deutlich, dass oft nicht ganz klar ist, wie Organisationen lernen und wie sich deren Lernprozesse gestalten (Jones, 2001). Es wird unterschieden zwischen Fähigkeit oder Befähigung

(capability) und Leistungsvermögen oder Kapazität (capacity) einer Organisation zu lernen. Capability bezieht sich dabei auf das Wissen, die Fähigkeiten und das Verhalten von Individuen, die einzeln oder in Gruppen die ihnen zugeschriebene Verantwortung kompetent zu übernehmen wissen. Capacity bezieht sich demgegenüber auf die allgemeine Fähigkeit von Individuen oder Gruppen die Verantwortlichkeiten wahrzunehmen. Diese sind abhängig von den Fähigkeiten sowie dem Umfang der Aufgaben und der zur Verfügung stehenden Ressourcen. Franks (1999: 53) schliesst daraus, dass die Fähigkeiten (capability) zu entwickeln ein wichtiges Element sei um die Kapazitäten (capacity) auszubauen.

In der wissenschaftlichen Literatur wird capacity-building oft in Bezug auf die ökologische Modernisierung thematisiert (vgl. Jänicke, 1997; 2000; Lundqvist, 2000; Weidner, 2002). Dabei wird betont, dass die scheinbar ausweglose Situation in umweltrelevanten Themenbereichen durch eine Anpassung von gesellschaftlich-organisatorischen Belangen überwunden werden könnte. Es sollen Problemlösungsfähigkeiten im Umweltsektor durch gesamtgesellschaftliche Veränderungen erhöht werden, indem von einem reinen Umweltschutz abgerückt wird und nachhaltige Produktionstechniken und intersektoral integrierte Umweltpolitiken realisiert werden (Jänicke, 1996; Lundqvist, 2000). Knoepfel (1997: 180-182) betont, dass in der Schweiz die umweltpolitische Gesetzgebung über Jahrzehnte hinweg im Prozess der Erkenntnisgewinnung und Wahrnehmung von Umweltveränderungen erarbeitet worden ist. Er schliesst daraus, dass die Kapazitäten der Gesellschaft und der Verwaltung dementsprechend aufgrund der Gesetze, der Institutionen und der Ausbildungsmöglichkeiten gewachsen sind.

Capacity-building als Konzept zur Schaffung und Verbesserung der Fähigkeiten einer Gesellschaft, um spezifische Aufgaben zu erfüllen und Entwicklungsziele zu erreichen, wird hier verstanden als Anforderung sowohl an die Zivilgesellschaft als auch an die öffentliche Verwaltung. Organisationales Lernen und die Bereitschaft, Sachverhalte kritisch zu reflektieren, ermöglichen den Ausbau von gesellschaftlichen und administrativen Fähigkeiten und Kapazitäten, beispielsweise bei der Klärung konzeptioneller Sachverhalte oder beim Einsatz von Instrumenten der Konfliktlösung.

Möglichkeiten und Grenzen von capacity-building

Das Konzept capacity-building birgt theoretisch also die Möglichkeit, die Kapazitäten im Umweltbereich auszubauen und zu institutionalisieren. Dabei werden Ressourcen, Spezialisten und Regulierungen geschaffen, die den Zielen der nachhaltigen Entwicklung zuträglich sein sollen. Im Aktionsprogramm der Vereinten Nationen, der Agenda 21, ist in Kapitel 37 festgehalten, dass „specifically capacity-building encompasses a country's human, scientific, technological, organisation, institutional and resource capabilities. A fundamental goal of capacity-building is to enhance the ability to evaluate and address the crucial questions related to policy choices and modes of implementation among development options, based on an understanding of environmental potentials and limits and of needs as perceived by the people of the country concerned. As a result, the need to strengthen national capacities is shared by all countries“ (UNCED, 1992a). Mit dem Konzept capacity-building

sind also positive Veränderungen durch das institutionelle Lernen im Umgang mit komplexen Sachverhalten verbunden (vgl. Blindenbacher, 1999).

Das Konzept hebt die Bedeutung von realen Grenzen der Politik- und Umweltplanung hervor. Dabei können Fehlschläge in der Umweltpolitik nicht nur auf eine falsche Wahl von Instrumenten oder Interventionen zurückgeführt werden. Die Bedeutung von strukturellen Charakteristika und dem Organisationsverhalten der Gesellschaft und öffentlichen Verwaltung im Umgang mit Umweltproblemen oder -aufgaben wird ebenfalls in den Vordergrund gerückt. Das Konzept bietet überdies eine Vergleichsgrundlage zu den verschiedenen Stadien der capacity-building in verschiedenen Ländern (Jänicke und Weidner, 1997). So lassen sich Erfahrungen, beispielsweise in der Gestaltung, Umsetzung und Wirksamkeit der Umweltpolitik, vergleichen und Lehren daraus ziehen. Es ist demnach auch ein heuristisches Werkzeug, das den Fokus für Umweltpolitikanalysen verändert (Jänicke, 1997).

Die Grenzen dieses Kernelements für ein substanzielles NFP liegen hauptsächlich in der bisherigen Umsetzung der Kapazitätenbildung. In vielen Ländern, insbesondere in westlichen Industrieländern, wird capacity-building vornehmlich mit dem Aufbau von funktionsfähigen Verwaltungs- und Staatsstrukturen in sogenannten Entwicklungsländern in Verbindung gebracht. Diese Haltung erklärt sich durch den jahrzehntelangen Export von Expertisen aus westlichen Geberländern in Entwicklungsländer. Jänicke (1997: 2) argumentiert jedoch, dass diese Vorstellung überholt sei. Insbesondere im Zuge der ökologischen Modernisierung und der vielen ungelösten Problembereiche im Umweltsektor sollte auch in Industriestaaten mehr Gewicht auf den Ausbau der Fähigkeiten und Kapazitäten der Zivilgesellschaft und der Verwaltung gelegt werden.

Erfahrungen mit capacity-building in forstpolitischen Prozessen

Auch die Entwicklungen und Empfehlungen in den Diskussionen des MCPFE deuten darauf hin, dass die Kapazitäten insbesondere in den zentral- und osteuropäischen Forstverwaltungen ausgebaut werden sollten. Dies scheint die westeuropäischen Länder von der Aufgabe zu befreien, viel in den Ausbau ihrer Kapazitäten im Umgang mit der Gestaltung und Neuorientierung der Umwelt- und Waldpolitik zu investieren (MCPFE, 2002). Knoepfel (1997: 195) ist diesbezüglich und insbesondere im Hinblick auf die Schweiz kritischer eingestellt. Er argumentiert, dass es noch nicht möglich ist abzuschätzen, ob die vorhandenen Kapazitäten und Fähigkeiten der Gesellschaft und Verwaltung genügen, um die Umweltpolitik so zu gestalten, dass sie eine konsistentere Position in der Ressourcennutzungsfrage hervorbringt. Das NFP kann als Instrument gesehen werden, Inkohärenzen der Forstpolitik aufzudecken und dafür benötigte Kapazitäten auszubauen.

Bisher war der Forstsektor in Westeuropa von gut ausgebauten und mit erheblichen finanziellen Mitteln ausgestatteten Forstverwaltungen geprägt. Im Zuge von Budgetkürzungen und Deregulierungsbestrebungen geraten die Forstverwaltungen allerdings immer mehr unter Druck. Ein Instrument wie das NFP bietet eine Möglichkeit, um mit diesen Veränderungen besser umzugehen, zu lernen und neue Lösungen für die Sicherstellung der nachhaltigen Waldnutzung zu finden. Dies funktioniert aber nur, wenn der Forstsektor und die beteiligten nicht-staatlichen Akteure die bisherigen und zukünftigen Begebenheiten kritisch

zu reflektieren und somit im Sinne von capacity-building ihre Fähigkeiten im Umgang mit den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Veränderungen auszubauen vermögen.

In der Schweiz ist das organisationale Wissen in den Forstverwaltungen relativ hoch (Kübler et al., 2001). Aufgrund stark sektoraler Verwaltungsstrukturen fällt es aber bisher schwer, Fähigkeiten und Kompetenzen in intersektoraler Zusammenarbeit oder Konfliktlösung auszubauen. Auch in der Zivilbevölkerung besteht Bedarf an Bewusstseins- und Kapazitätenbildung für politische Verhandlung und Entscheidung. Zwar zeigt die Schweizer Bevölkerung eine hohe Wertschätzung für den Wald, sie hat aber ein fachlich ungenügendes Wissen zur Rolle des Waldes (BUWAL, 1999b). Das Schweizer NFP ist möglicherweise ein Instrument, das sowohl in der Verwaltung als auch in der Zivilbevölkerung Lernprozesse auszulösen und Fähigkeiten und Kapazitäten für Verhandlung, Entscheidung und Umsetzung der Politik zu schaffen vermag.

3.4.2 Monitoring und Evaluation

Begriffe und Zweck

Monitoring und Evaluation sind zentrale Instrumente, um Projekte, Programme und Politiken bezüglich ihres Verlaufs und ihrer Wirksamkeit zu begleiten und zu beurteilen. Sie sind als Kernelemente für ein substanzielles NFP aufgelistet, weil auch sie der Herausarbeitung und dem Festhalten an den übergeordneten Zielen zuträglich sind.

Mit einem Monitoring werden die Aktivitäten der Verwaltung oder eines Projektteams aufgezeichnet und die Resultate gemessen (Murphey und Sprey, 1982). Das Monitoring ist ein integraler Bestandteil der Projektaktivitäten und ein wichtiges Element der guten Projektmanagement-Praxis (Casley und Kumar, 1987). Es wird als analytische Prozedur angewendet, um Informationen über Begründungen und Konsequenzen von Politiken und Projekten zu erheben und systematisch auszuwerten. Damit erlaubt es den Projektanalysten, die Beziehungen zwischen Programmaktivitäten und Ergebnissen zu beschreiben (Dunn, 1994). Kissling-Näf und Knoepfel (1997: 148) halten fest, dass sich das Monitoring in der Regel auf Fragen der Produkte einer Politik oder eines Projekts beschränkt und sich seltener mit der Qualität der (staatlichen) Leistungen befasst. Erst die Kombination von Monitoring und Evaluation geht über das Erfassen von Aktivitäten hinaus und macht ein Verstehen und Bewerten von Ereignissen möglich.

Die Evaluation konzentriert sich auf die Interpretation der Resultate, die aus den Aktivitäten hervorgegangen sind, und deren Überprüfung hinsichtlich der Zielvorgaben. Sie dient der vertieften Analyse von Wirkungszusammenhängen und ist im Allgemeinen verbunden mit hohen Kosten und hohem Zeitaufwand. Auf diese beiden Aspekte führen Kissling-Näf und Knoepfel (1997: 148) zurück, dass eine permanente, konsequente und flächendeckende Anwendung des Monitoring und der Evaluation schwierig bzw. unmöglich ist. Morand (2001: 1120) hält fest, dass Evaluationen wie Innovationsmittel wirken können und dass sie dazu befähigen, einen gesellschaftspolitischen Dialog demokratischer zu gestalten.

Die Evaluation weist verschiedene Merkmale auf, die sie von andern Politikanalyse-Methoden unterscheiden. Diese werden von Dunn (1994: 404) wie folgt identifiziert:

1. Fokus auf Wert und Nutzen;
2. Tatsache-Nutzen-Verhältnis oder Interdependenz;
3. Orientierung auf gegenwärtige und vergangene Entwicklungen;
4. Nutzendualität, d.h. evaluative Forderungen haben duale Qualitäten, da sie als Ziel und Mittel gesehen werden können.

Evaluationen sind Informationsinstrumente (Bussmann, 1995a). Sie sind heute wichtige Bestandteile jeder Politik bzw. jedes Projekts. Ihre Leistung besteht darin, dass sie die Politik beobachten, bewerten und daraufhin befragen, welchen Unterschied bzw. Verbesserung zu vorher sie tatsächlich zu vollziehen vermag (Dunn, 1994). Aus ihnen werden Einsichten zum staatlichen Handeln, zur Implementation einer Politik oder zur Effizienz eines Projekts gewonnen. Damit sind auch sie wichtiger Bestandteil für das Lernen in der Politik. Ziele, Konzepte, Designs und Vorgehensweisen werden durch die Anwendung von Monitoring und Evaluation im politischen Prozess kritisch reflektiert und dokumentiert (Casley und Kumar, 1987). Des Weiteren werden die Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung oder des Projektmanagement transparenter. Es soll für Dritte nachvollziehbar sein, welche Tätigkeiten durchgeführt wurden und welche Auswirkungen diese mit sich brachten (Brühlmeier et al., 2001). Dies erlaubt es der Zivilgesellschaft, kompetent über politische Massnahmen zu diskutieren und sich ein eigenes Urteil zu bilden. Auf dieser Informationsgrundlage und dem öffentlichen Bereitstellen von Evaluationsresultaten baut auch das Konzept des New Public Management auf (Bussmann, 1995b). Die zunehmende Bedeutung von Monitoring und Evaluation lässt sich also auch in den Neuerungen im Zuge der politischen Steuerung und Verhandlung erklären. Zum einen gilt heute die Annahme der Komplexität und Vernetztheit öffentlicher Politik. Zum andern ist es ein Bestreben, die Wünsche und Anliegen der Betroffenen interaktiv in die Planung einzubeziehen. Dies ermöglicht die Berücksichtigung einer gesellschaftlichen Differenzierung und eine Abkehr von der Unterordnung von Bürgerinnen und Bürgern unter Regierungsentscheide. Vorhergehende Erfahrungen können reflektiert werden, was Akzeptanz für die Politiken oder Projekte schafft (Bussmann, 1997).

Möglichkeiten und Grenzen von Monitoring und Evaluation

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass die Möglichkeiten von Monitoring und Evaluation insbesondere in der Beobachtung von politischen Prozessen und der grösseren analytischen Tiefe liegen. Daten zur Entwicklung der realen gesellschaftlichen Probleme können mit dem Einsatz der Evaluation in Beziehung zueinander gesetzt werden. Auf dieser Grundlage können Wirksamkeits- und Effizienzanalysen vorgenommen werden (Kissling-Näf und Knoepfel, 1997). Die tatsächlichen Möglichkeiten für Monitoring und Evaluation hängen aber von der Art und der Klarheit der Ziele und Massnahmen ab. Dies bedingt, dass Ziele und konkrete Massnahmen zu Anfang eines politischen Prozesses oder eines Projektes möglichst klar formuliert werden. Als sogenannte „management tools“ können Monitoring und Evaluation auch als Frühwarnsysteme dienen, die eine Anpassung von Implementati-

ons- und technischen Empfehlungen möglich machen bzw. sogar die Projektziele und Prioritäten neu bzw. klarer definieren (Murphey und Sprey, 1982).

Ein institutionalisiertes Monitoring- und Evaluationssystem erlaubt, Grundlagenwissen kontinuierlich weiter zu entwickeln. Dies bietet die Möglichkeit, die Politiken aus andern Sektoren miteinander zu vergleichen und von Erfahrungen Leitlinien und Einsichten abzuleiten (Clayton, 1985). Sind Monitoring und Evaluation auf Problemlösungen ausgerichtet, müssen sie dynamisch ausgestaltet sein und auf Veränderungen von Bedürfnissen und Ansprüchen reagieren können.

Die Schwächen der Instrumente Monitoring und Evaluation liegen vornehmlich im methodischen Bereich, der oft begrenzten finanziellen und zeitlichen Ressourcen sowie der Bereitschaft der Evaluierten zur Selbstkritik. Evaluationen finden meist als einmalige, in zeitlichem Abstand wiederholbare Vorgänge statt. Dabei fehlt eine Kontinuität bezüglich Datenerfassung, was die Vergleichbarkeit verschiedener Entwicklungsstufen und Prozesse schwierig macht (Kissling-Näf und Knoepfel, 1997). Vielfach scheitern Monitoring- und Evaluationsbemühungen auch am schlechten Design dieser Aktivitäten selbst. Sie werden ausserdem oft als Kontrolle und Überwachung der administrativen und projektbezogenen Arbeiten wahrgenommen, was zu Widerständen bei der Projektleitung oder der verantwortlichen Verwaltungseinheit führen kann (Casley und Kumar, 1987).

Erfahrungen mit Monitoring und Evaluation in (forst)politischen Prozessen

Seit dem Aufkommen des New Public Management wird die Anwendung von Monitoring- und Evaluationsverfahren vermehrt gefördert. Es wird verlangt, dass Zielvorgaben, Qualitätsstandards und Leistungsindikatoren für den öffentlichen Bereich eingeführt werden. So sollen die Verwaltungseinheiten stärker zur Verantwortung gezogen werden und eine Ergebnisverantwortung zeigen (Kissling-Näf und Knoepfel, 1997). Seit rund 20 Jahren finden die Bemühungen zur Erfassung der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit staatlicher Massnahmen auch ihren rechtlichen Niederschlag (Bussmann, 1997; Morand, 2001). Von zentraler Bedeutung sind dabei die Evaluationsklauseln als rechtliche Verpflichtungen zur Durchführung einer Evaluation bzw. einer Erfolgskontrolle. In der Schweiz gibt es auf Bundesebene allein ein knappes Dutzend solcher Klauseln. Die meisten davon haben retrospektiven Charakter und beziehen sich auf einzelne Massnahmen, mit Ausnahme von Art. 43, Abs. 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) und Art. 44 des Umweltschutzgesetzes (SR 814.01). Der Bundesrat wird dazu verpflichtet, ex ante die personellen und finanziellen Auswirkungen der Vorlage auf den Bund, die Folgekosten für die Kantone und Gemeinden, die Auswirkungen auf die Wirtschaft sowie weitere Punkte darzustellen. Art. 5, Abs. 1 des Subventionsgesetzes hält den Bundesrat zudem dazu an, periodisch, mindestens aber alle sechs Jahre zu prüfen, ob die Bestimmungen über Finanzhilfen und Abgeltungen den Grundsätzen des Subventionsgesetzes entsprechen.

Auf Bundesebene sind in Bezug auf die Bundesgeschäfte die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle und die eidgenössische Finanzkontrolle für den Einsatz von Monitoring und Evaluationen zuständig. Diese können auch nachträglich Wirkungsanalysen vornehmen. Weitere Institutionen innerhalb der Departemente und Bundesämter befassen sich mit

Monitoring und Evaluationsaufgaben innerhalb ihres Aufgabenbereichs. Bussmann (1997: 28) hält fest, dass es einige Mängel bei der Anwendung von Monitoring und Evaluation in der öffentlichen Politik gibt. Diese treten insbesondere zum Vorschein in Bezug auf die zweckmässige Umsetzung der Erkenntnisse aus Monitoring und Evaluation. Des Weiteren wird der mit der Evaluation einhergehenden inhärenten Handlungslogik teilweise nicht entsprochen. Das heisst beispielsweise, dass Entscheide bereits vor Abschluss der Evaluation gefällt werden. Die Evaluationsaktivitäten gestalten sich immer noch dispers und unkoordiniert. Sie haben noch keine kritische Masse angenommen, die das Instrument Evaluation massgeschneidert und zielgerecht zum Einsatz bringen lässt.

Weder das Bundesgesetz über den Umweltschutz noch das Schweizer Waldgesetz verfügen über Evaluationsklauseln. Dennoch gibt es Erfahrungen mit Monitoring und Evaluation im Bereich der Schweizer Forstpolitik. Im Jahre 1999 wurde beispielsweise ein Nachhaltigkeitsassessment der Schweizer Forstpolitik von einer internationalen Expertengruppe durchgeführt. Dies war keine im engeren Sinne definierte Evaluation, sondern eine Bewertung der bestehenden Politik. Es wurde insbesondere der Frage nachgegangen, inwiefern sie optimiert und verbessert werden könnte (BUWAL, 1999c; Kübler et al., 2001). Des Weiteren wurden im Bereich Wald nach den Sturmereignissen Vivian (1990) und Lothar (1999) Evaluationen bezüglich Subventionen und Schadenersatzzahlungen durchgeführt (Zimmermann, 2000; Hänslı et al., 2003). Auch im Rahmen von effor2, der neuen forstlichen Subventionspolitik, gehören die Elemente Controlling, Monitoring und Evaluation zum Instrumentarium (Haering Binder et al., 2002). Generell sind Monitoring- und Evaluationsverfahren also sowohl im Gesetz als auch in verschiedenen Ansätzen und Strategiepapieren verankert, aber dennoch sind sie als Instrumentarium in der öffentliche Politik noch nicht institutionalisiert (Bussmann, 1997).

3.5 Politisch-institutionelle Anforderungen

Die wirkungsvolle Gestaltung und Durchführung eines NFP ist nicht nur an die vorhergehend diskutierte prozeduralen und inhaltlichen Elemente gebunden, sondern wird auch durch politisch-institutionelle Anforderungen bestimmt. Das Zusammenspiel von Prozeduren, Inhalten, Politikstil und institutionellen Bedingungen unterstützt bzw. verhindert die Möglichkeiten zur Umsetzung und Sicherstellung der nachhaltigen Waldnutzung. Dieser Komplex bestimmt im wesentlichen auch den Spielraum der einzelnen Akteure und deren Handlungen und Durchsetzungsfähigkeit. Jänicke et al. (1999: 110) definieren den Komplex von Prozeduren, Politikinhalten, Politikstil und politisch-institutionellem Kontext als Politikmuster, vor dessen Hintergrund sich ein politisches Handlungsprogramm wie das NFP entfaltet. Für die Gestaltung und Umsetzung eines NFP scheinen uns folgende zwei Elemente wichtig, um diesem umweltpolitischen Instrument über die Bundesebene hinaus Gewicht zu verleihen. Erstens muss ein NFP mit nationalen, subnationalen, lokalen und, wo angebracht, mit internationalen Vereinbarungen übereinstimmen. Das NFP positioniert sich also in einem multi-level governance Rahmen. Zweitens ist mit der Gestaltung von günstigen Bedingungen zur Sicherstellung nachhaltiger Waldnutzung oftmals ein bestimmter institutioneller Rahmen bzw. womöglich eine institutionelle Reform von Bedeutung. In Anlehnung

an die Handlungsempfehlungen des IPF und die Resolutionen des MCPFE konzentrieren wir uns hierbei auf die Dezentralisierung als normativen Handlungsansatz.

3.5.1 Multi-level Governance

Begriff und Zweck

„Governance“ ist ein Begriff, der in der heutigen Zeit sehr häufig und in sehr unterschiedlichen Bereichen verwendet wird (siehe auch Kapitel 3.1.2). Seine Bedeutung ist vielseitig und eine klare Übersetzung nicht einfach. Er beschreibt einerseits den Akt und die Art des Regierens, d.h. die Ausübung von Macht, Kontrolle und Steuerung sowie den Einsatz von Einfluss. Andererseits bezieht er sich auch auf Fragen der Herrschaft, Staatsgewalt und Regierungsführung (Simpson et al., 1989).

Multi-level governance ist definiert durch den Fokus auf die Beziehungen zwischen Prozessen des Regierens auf verschiedenen Ebenen (Peters und Pierre, 2001). Das Konzept beschreibt und analysiert Strukturen der Machtverteilung auf verschiedenen Regierungsebenen sowie zwischenstaatliche und interorganisationale Politikbildung (Benz, 1999). Der Fokus auf Mehrebenen-Systeme lässt sich dadurch begründen, dass heute politische Entscheidungen nicht mehr nur auf der Ebene des Nationalstaates getroffen werden, sondern Vereinbarungen, Programme und Gesetze auf verschiedenen supra- sowie subnationalen Ebenen miteinander in Einklang zu bringen sind. Inter- und supranationale Organisationen werden immer wichtiger, wobei der Nationalstaat in der westlichen Welt an Bedeutung zu verlieren scheint (Streeck, 1998). Benz (1999: 73) beschreibt, dass in einem multi-level governance System kein Zentrum von akkumulierter Macht vorhanden ist, sondern dass Politik-Netzwerke für Kollaboration zwischen den verschiedenen Ebenen sorgen. Diese Beziehungen sind geprägt von gegenseitiger Wechselwirkung und Abhängigkeit von den Ressourcen anderer. Die Verflechtung bedingt einen Koordinationsbedarf zwischen den verschiedenen Ebenen, der durch Verhandlung und Kollaboration ausgetragen werden muss. Das Regieren über mehrere Ebenen hinweg gestaltet sich dann so, dass alle wesentlichen politischen Entscheidungen nur im Verbund der verschiedenen Systemebenen und mittels Verhandlungslösungen unter den beteiligten Akteuren getroffen werden (Hoggl, 2002b). Dabei werden die meisten öffentlichen Aufgaben nicht mehr autonom und getrennt von Zentral- und Gliedstaaten wahrgenommen (Nohlen et al., 1998).

Möglichkeiten und Grenzen von multi-level governance

Mit dem Konzept der multi-level governance wird also auf eine Machtteilung zwischen verschiedenen Regierungsebenen hingewiesen und zudem betont, dass diese strukturell miteinander zusammenhängen. Daraus ergeben sich neue Impulse für die Politikgestaltung, die über die jeweiligen Kompetenzgrenzen hinaussieht und über- und untergeordnete Regeln und Vereinbarungen aufnimmt bzw. berücksichtigt. Somit gewährt ein multi-level governance Ansatz eine Übereinstimmung internationaler, nationaler und lokaler Ziele und Prozesse. Andererseits stellen die Faktoren, die ein multi-level governance System unterstützen, hohe Anforderungen an Koordination, Verhandlung und gemeinsame Entscheidungsfindung.

Leider ist das Wissen über multi-level governance Mechanismen immer noch fragmentarisch und anekdotisch. Beispiele aus der Empirie gibt es insbesondere im Rahmen der EU aus der Regional-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik (Benz, 1999; Hooghe und Marks, 2001; Hogl, 2002b). Die Autoren untersuchen dabei die verschiedenen Mechanismen und Möglichkeiten eines multi-level governance Systems. Dabei konzentrieren sie sich in ihren Analysen auf Verhandlungsprozesse und Kooperation und versuchen, der Gefahr einer ausgeweglosen Politiksituation über verschiedene Ebenen hinweg mit Empfehlungen entgegenzuwirken. Der multi-level governance Ansatz birgt das inhärente Risiko, dass es zu einer Blockierung der Entscheidungsfindung zwischen den voneinander abhängigen Ebenen kommen könnte. In diesem Fall sind die Mehrebenen-Systeme anfällig darauf, unpassende politische Resultate zu erzielen. Ausserdem besteht die Ansicht, dass die zwischenstaatliche Koordination die Freiheit der nationalen und regionalen Regierung, unilateral zu handeln, beschneidet. Daher ist es schwierig, die institutionell verpflichteten Akteure zu einem kollektiven Ergebnis zu führen und die Verhandlungen auf ein Optimum ausgerichtet zu leiten (Hogl, 2001).

Tatsächlich lässt sich vieles der Problematik von multi-level governance Systemen mit Scharpfs Konzept der „negativen und positiven Koordination“ zusammenfassen (Scharpf, 1988; 1993). Benz (1999: 82) folgert, dass multi-level governance Systeme nur dann funktionieren und sich die Problematik der negativen Koordination nur dann vermeiden lässt, wenn Institutionen auf zentraler Ebene Politikprinzipien, Ideen, Anreize und Möglichkeiten zur Koordination bereitstellen. Dies wiederum deutet auf die gegenseitige Abhängigkeit und Wechselwirkung zwischen Regierungsebenen und Politikarenen hin, die sich nur mit entsprechenden Koordinationsmechanismen konstruktiv realisieren lassen.

Erfahrungen mit multi-level governance in forstpolitischen Prozessen

Die Forderung nach dem Element multi-level governance in Bezug auf NFPs geht auf die Handlungsempfehlungen des IPF zurück (IPF, 1997). Der Report hält fest, dass ein NFP eine Übereinstimmung mit nationalen, subnationalen oder lokalen Politiken und, wo angebracht, mit internationalen Abkommen aufweisen sollte. Im NPF soll also sichergestellt werden, dass sowohl untergeordnete als auch übergeordnete Vereinbarungen berücksichtigt werden. Das Element multi-level governance soll Verbindungen und Vernetzungen zwischen diesen verschiedenen Ebenen ermöglichen sowie Verhandlungen und politische Entscheidungen auf hierarchisch gestaffelten Ebenen koordiniert werden. Zum Beispiel können Entscheidungen, die auf unterschiedlichen Ebenen, aber in zeitlich verschobener Abfolge getroffen werden, gegenseitig berücksichtigt werden, sofern zwischen den Ebenen verbindende Kommunikationsmöglichkeiten bestehen (Hogl, 2002b). Die Idee der multi-level governance soll aber auch der Kritik bzw. dem Unbehagen vorbeugen, dass mit NFPs Kompetenzen zentralisiert und untere Entscheidungs- und Regierungsebenen entmachtet werden. Wie bereits erläutert, basiert multi-level governance vielmehr auf der Idee der Teilung von politischer Macht und Entscheidungsfindung zwischen verschiedenen Ebenen.

Werden die Handlungsempfehlungen der internationalen forstpolitischen Gremien betrachtet, lässt sich feststellen, dass sich die wichtigsten forstpolitischen Kompetenzen in der Re-

gel immer noch auf der Ebene der Nationalstaaten konzentrieren. Der IPF betont denn auch, dass die internationalen Handlungsempfehlungen und Vereinbarungen nur „wo angebracht“ mit nationalen und subnationalen Regeln und rechtlichen Rahmen übereinstimmen sollen. Er drückt damit aus, dass diese Forderungen keine rechtlich bindenden Elemente zur Gestaltung und Umsetzung von NFPs sind.

In der Schweiz wird trotz dieser Offenheit versucht, nationale und internationale Politiken wenn möglich und sinnvoll aufeinander abzustimmen. Die Schweiz beteiligt sich beispielsweise aktiv am UNFF und MCPFE Prozess. Sie zeigt den Willen, ihre Waldpolitik mit internationalen Vereinbarungen in Einklang zu bringen. Auch bei andern internationalen Verträgen wird eine Abstimmung mit nationalem Recht zumindest überprüft (z.B. Alpenkonvention). Die Lancierung des Schweizer NFP kann unter anderem auf die im internationalen Kontext vereinbarten Bestimmungen und Absichtserklärungen zurückgeführt werden (BUWAL, 2000). Es muss allerdings auch aktiv gegen die Tendenz und die allgemeine Meinung kämpfen, dass mit dem NFP die Kompetenzen zentralisiert und die Mechanismen der Machtverteilung und Koordination zwischen Gemeinden, Kantonen und dem Bund geschwächt werden (BUWAL, 2001).

3.5.2 Dezentralisierung

Begriff und Zweck

Eng mit Fragen von multi-level governance verbunden ist ein weiteres Element für ein substanzielles, wirkungsvolles NFP, nämlich die Dezentralisierung. Damit verbunden ist die Erkenntnis, dass viele Forstpolitiken national geprägt sind. Der IPF (1997: §9) hält fest, dass Dezentralisierung eines der Kernelemente ist, das während der Entwicklung und Implementation von NFPs beachtet werden soll. Diese Anforderung geht einher mit der Stärkung regionaler und lokaler Regierungsstrukturen. Im MCPFE Prozess wird die Dezentralisierung in der Anforderung nach institutioneller und Politikreform erwähnt (MCPFE, 2003b).

Die Dezentralisierung beschäftigt sich vor allem mit dem Anliegen, auf welcher Ebene die Politik am besten gemacht und umgesetzt wird. Wie andere der hier vorgestellten Elemente geniesst auch die Dezentralisierung in der Diskussion um politische Steuerung grosse Beliebtheit. Daraus ergibt sich ein Klärungsbedarf für die Anwendung des Kriteriums in einem umweltpolitischen Prozess. Grundsätzlich zu unterscheiden ist bei der Dezentralisierung zwischen intergouvernementalen Prozessen und der Deregulierung. Erstere beziehen sich auf die Dezentralisierung von politischer Entscheidungsmacht und Autorität von einer, meist übergeordneten Ebene zu einer andern, meist untergeordneten Ebene, beispielsweise vom Zentralstaat zur Provinz oder vom Bund zu den Kantonen und Gemeinden. Bei der Deregulierung geht es um die Dezentralisierung von Entscheiden von Regierungen an Märkte, Verbände und Nicht-Regierungsorganisationen (Simpson et al., 1989; Basta, 1999).

Die Dezentralisierung kann als spezifisches Konzept der staatlichen Organisation und der Regierungsmethode behandelt werden. Dezentralisierung bezieht sich auf Regierungsstrukturen und damit verwandte Funktionen, beschreibt aber auch eine Entwicklung und den Prozess des Wandels von einem vorangegangenen zu einem neuen institutionellen Sys-

tem. Der Grad bzw. die Ausgestaltung der Dezentralisierung ist vom Einfluss der Eigenschaften eines gegebenen lokalen Kontexts und von der Entstehungsgeschichte eines Nationalstaates abhängig (Basta, 1999). Es ergeben sich demnach Unterschiede zwischen föderalen und dezentralisierten Systemen, die sich auf die äusserst unterschiedlichen Eigenschaften des jeweiligen Autonomiestatus der tieferen Regierungsebenen beziehen. Nach Basta (1999: 30-31) verfügen Bundesstaaten innerhalb einer Föderation über eine ursprüngliche Autonomie, was bei dezentralisierten Einheiten in einem einheitlichen Staat nicht der Fall ist. Die Autonomie der Bundesstaaten ist auf Verfassungsebene und nicht nur auf legislativer Gesetzesebene festgesetzt und garantiert. Dabei geniessen sie eine konstitutionelle, legislative, exekutive und richterliche Autonomie, wobei dezentralisierte Einheiten einen rein administrativen Charakter haben und nicht über gesetzgeberische und richterliche Gewalt verfügen. Ihre Machtbefugnisse gehen nur so weit wie sie ihnen von der Zentralregierung zugestanden werden. Sie können ausserdem nur unter den Bedingungen handeln, die von der nationalen Gesetzgebung festgelegt sind (Basta 1999).

In der heutigen wissenschaftlichen und praxisorientierten Diskussion zu Dezentralisierung werden als wichtigste Werte und Ziele die Stärkung der Demokratie, der Schutz von Freiheit und Menschenrechten, die Verbesserung der Effizienz durch Delegieren der Verantwortung, die Qualitätsverbesserung bei den Dienstleistungen sowie die Stärkung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung genannt (vgl. Almaric, 1999; Basta, 1999; Crook und Sverrisson, 2001; Dupar und Badenoch, 2001). Es besteht allgemeine Akzeptanz darüber, dass die geographische Distanz zur Zentralregierung sehr oft zu einem Mangel an Informationen über lokale Bedürfnisse und Probleme führt (Kälin, 1999; Benz, 1999). Dezentralisierte Staats- und Entscheidungsformen sollen diesem Informationsdefizit Abhilfe leisten und mehr Transparenz schaffen. Ausserdem soll die psychologische Distanz der Beamten der Zentralregierung zum Volk durch direkte Kontakte zwischen Zivilbevölkerung und lokalen Behörden und Entscheidungsträgern abgeschwächt werden. Die Dezentralisierung kann allerdings nur funktionieren, wenn den unteren Behördenstellen neben den beträchtlichen Aufgaben und Machtbefugnissen auch die dazugehörigen Finanzen übertragen werden. Nach Jaag (2000: 25) dienen die Konzepte der Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung, Dezentralisierung sowie New Public Management alle der Optimierung der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft sowie der staatlichen Aufgabenerfüllung. Mit dem Konzept der Dezentralisierung wird also auch versucht, die Transparenz, Partizipation und Effizienz zu erhöhen und somit „bessere“ Politik zu machen.

In Zeiten wirtschaftlicher und sozioökonomischer Probleme entsteht allerdings die Gegen Tendenz der Zentralisierung. Dabei werden dem Zentralstaat allein viele der Möglichkeiten der Problemlösung zugeschrieben. Diese Auffassung gründet immer noch in einem vermeintlichen Verständnis der technokratischen und planerischen Lösungskapazität des Zentralstaates (Schuster, 1979; Kälin, 1999). Dieser zentralistisch-interventionistische Ansatz führt dazu, dass für immer mehr Politikbereiche eine eng ökonomische Sicht eingenommen wird. Die Kritik an diesem Ansatz ist gross, denn es wird ihm nämlich sowohl ein zunehmendes Marktversagen als auch ein zunehmendes Föderalismusversagen unterstellt. Die Dezentralisierung stösst daher auf viel positive Resonanz, obwohl ihre Umsetzung oft nicht unumstritten und staatspolitisch schwierig ist.

Möglichkeiten und Grenzen von Dezentralisierung

Nebst den oben erwähnten, positiv konnotierten Eigenschaften der Dezentralisierung wie Stärkung der Demokratie, Verbesserung der Effizienz durch Delegieren von Verantwortung und Qualitätsverbesserungen des staatlichen Handelns gehören insbesondere die Verbesserungsmöglichkeiten bei den an lokale Verhältnisse angepassten Programmen und Dienstleistungen zu den Chancen, welche die Dezentralisierung eröffnet. Die zur Planung und Durchführung von politischen Programmen und Behördenaktivitäten nötigen Informationen sind auf lokaler Ebene leichter zugänglich. Die Erfolgsaussichten für die Politiken sind durch die Ausarbeitung vor dem Hintergrund lokaler Bedürfnisse zudem höher. Die engen Beziehungen zwischen Bevölkerung und lokalen Regierungsstellen fördert zudem die Verantwortlichkeit für den politischen Prozess und die Zielerreichung. Dies erhöht das politische Engagement und stärkt den politischen Willen (Basta, 1999).

Trotz der vielen positiven Aspekte decken Dezentralisierungsprojekte auch die Grenzen der Dezentralisierung auf. So wird zum Beispiel den unteren Regierungsebenen und damit den einzelnen politischen Akteuren mehr Spielraum eingeräumt, der sowohl im positiven als auch im negativen Sinn genutzt werden kann. Mehr Ermessensfreiheit kann demnach auch zu korrupten, nicht im Dienste der Öffentlichkeit stehenden Aktivitäten und Entscheidungen gebraucht werden. Vieles ist demnach abhängig von einzelnen politischen Akteuren und wie sie ihren durch die Dezentralisierung gewonnenen Ermessensspielraum nutzen (Lipsky, 1993; Kälin, 1999). Auch kann es im Falle unzureichender Kapazitäten auf regionaler und lokaler Ebene zu Überforderungen kommen. Ein Beispiel dafür ist die Pflege und Bewirtschaftung von Schutzwäldern in Berggebieten, die finanziell nicht alleine von den Kantonen und Gemeinden getragen werden können.

Erfahrungen mit Dezentralisierung in forstpolitischen Prozessen

In der Schweiz ist die dezentralisierte Staatsform gemäss der Entwicklung des Schweizer Föderalismus historisch gewachsen und heute entsprechend gut institutionalisiert. Entscheidungsmacht und Aufgaben, die nicht explizit, d.h. gemäss Verfassung dem Bund zugeschrieben werden, sind im Kompetenzbereich der einzelnen Kantone angesiedelt (Gabriel, 1990). Die Kantone bestimmen des Weiteren den Autonomiegrad der einzelnen Gemeinden durch ihre eigenen Kantonsverfassungen. Aufgabenübertragungen von den Kantonen an den Bund können nur mittels einer Verfassungsänderung auf Bundesebene erfolgen (siehe Bundesverfassung Art. 3) (vgl. Linder, 1994).

Im Schweizer Waldgesetz, Art. 20, Abs. 2, ist festgeschrieben, dass die Kantone die Kontrolle über den gesamten forstlichen Führungsprozess und über die forstliche Planung erhalten. Diese Kompetenzverteilung an die Kantone ist insbesondere wegen der unterschiedlichen forstlichen Verhältnisse notwendig und sinnvoll. Dies bietet die Möglichkeit, die Vorgaben der eidgenössischen Waldgesetzgebung entsprechend den unterschiedlichen kantonalen Bedürfnissen anzupassen. Der Bund behält sich allerdings die Genehmigung der jeweiligen kantonalen Planungs- und Bewirtschaftungsvorschriften auf Gesetzesebene

vor (Sutter, 2000). Er orientiert sich an den Grundsätzen von Art. 77 der Bundesverfassung. Diese lauten:

¹ Der Bund sorgt dafür, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann.

² Er legt Grundsätze über den Schutz des Waldes fest.

³ Er fördert Massnahmen zur Erhaltung des Waldes.

Der politische Rahmen hinsichtlich Waldschutz und Waldnutzung wurde in den vergangenen Jahren ausgedehnt (Schmithüsen und Zimmermann, 2000). Mit dem neuen Waldgesetz gibt es weniger Spielraum für kantonale Initiativen. Andererseits sind die Aufgaben der Implementation der Bundes- und der kantonalen Gesetzgebung stark gewachsen. Die Walderhaltung fällt dabei insbesondere in den Aufgabenbereich des Bundes, während die Kantone mehr für die Förderung und Regulierung der Waldnutzung zuständig sind. Diese Aufgabe ist aber wiederum mit engen finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen verbunden.

In neuerer Zeit sind Akteure in der forstpolitischen Arena aufgetaucht, welche die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen und die Aufgabenverteilung kritisch hinterfragen. Diese Akteure lassen sich identifizieren als Umweltverbände, politische Parteien und Kommissionen, die mit Informationen und Vorstössen aus meist lokalen Kontexten auf den politischen Prozess einwirken. Dies bedeutet, dass die kantonale Gesetzgebung und forstliche Planung heute also meist durch Mitwirkung interessierter Kreise und Bevölkerungsgruppen gestaltet werden. Hier ist die Zusammenarbeit zwischen dezentralisierter Behörde und der Bevölkerung als genannte Stärke der Dezentralisierung realisiert. Sutter (2000: 21) findet allerdings grosse Unterschiede bei der Mitwirkung auf kantonaler Ebene. Einige Kantone ziehen die Interessierten beispielsweise von Beginn weg in die Ausarbeitung von Waldentwicklungsplänen mit ein, während andere wiederum erst einen Entwurf ausarbeiten, der dann zur Beurteilung an die Mitwirkenden gelangt.

Die forstpolitische Praxis in der Schweiz zeigt demnach Züge einer dezentralisierten Verwaltung und forstpolitischen Entscheidungsfindung (vgl. Bachmann, 1999; Sutter, 2000). Allerdings ist für die heutige Zeit typisch, dass ein Seilziehen zwischen Bund und Kantonen stattfindet. Die forstpolitischen Vorgaben des Bundes werden oft als zusätzliche Aufgabe wahrgenommen, die nicht unbedingt den lokalen Bedürfnissen entspricht. Hier wird befürchtet, dass der Zentralstaat einiges an politischer Entscheidungsmacht wieder zu zentralisieren versucht. Dieses Unbehagen spiegelt sich auch in den Reaktionen auf die Lancierung des Schweizer NFP wider (BUWAL, 2001). Berechtigerweise wird hier ein Widerspruch aufgedeckt, der mit den Anforderungen der Dezentralisierung bei der Realisierung eines NFP zum Vorschein kommt. Das NFP ist ein nationales Programm, das zur Umsetzung und Sicherstellung der nachhaltigen Waldnutzung auf dezentrale Entscheidungs- und Umsetzungsformen beruft.

3.6 Beurteilung des Kriterienkatalogs

Der hier aufgestellte Kriterienkatalog für NFPs umfasst acht Elemente, die zu den Grundanforderungen einer modernen umweltpolitischen Steuerung gehören. Er stützt sich ab auf internationale forst- und umweltpolitische Diskussionen und theoretische Grundlagen zu politischer Steuerung. Die theoretische Aufarbeitung und die Anwendung der Kernelemente in der politischen Praxis zeigen, dass alle Elemente stark normativ geprägt sind. Die Kernelemente tragen einzeln, in Kombination und einander ergänzend zu einer Verbesserung der politischen Praxis, d.h. politische Verhandlung, Entscheidungsfindung und Umsetzung, bei. In seiner Gesamtheit stellt der Kriterienkatalog allerdings hohe Anforderungen an Vorgehensweisen, Inhalte und politisch-institutionelle Bedingungen.

Der Kriterienkatalog repräsentiert eine gezielte Auswahl der Anforderungen und Handlungsempfehlungen von IPF und MCPFE. Die internationalen forstpolitischen Gremien des IPF, IFF und UNFF identifizierten mindestens sieben und maximal neunzehn Elemente, die bei der Lancierung, Entwicklung und Umsetzung von NFPs beachtet werden sollten (IPF, 1997; UNFF, 2001). Der MCPFE Prozess operiert mit elf Prinzipien, wenn es um die Frage nach der Gestaltung eines NFP geht (MCPFE, 2003b). Diese umfassenden Kataloge stellen ein Maximum an Anforderungen bzw. eine möglichst breite Auswahl an Elementen bereit, um einen möglichst optimalen Output zu erreichen. Unser Katalog beschränkt sich auf acht Elemente, die wir sowohl als praktisch umsetzbar als auch von grosser Bedeutung für die Wirksamkeit des politischen Prozesses erachten.

Demgegenüber besteht aber in der direkten Umsetzung von NFPs in den einzelnen Ländern die Tendenz, dass nur gerade vier Elemente Berücksichtigung finden. In der COST Aktion E19 wird denn auch von minimalen Anforderungen an substanzielle NFPs gesprochen, die sich auf die Elemente Partizipation, Kollaboration, Intersektoralität und iteratives Vorgehen beschränken (Glück et al., 2003). Bei der vorliegenden Untersuchung sollen hingegen diese acht Anforderungen als Analyserahmen für das Schweizer NFP dienen. An ihm lässt sich der NFP Prozess dokumentieren und hinsichtlich seiner Übereinstimmung mit internationalen Anforderungen und seiner Wirksamkeit im nationalen Kontext beurteilen. In Tabelle 3-5 sollen nochmals alle acht Elemente mit ihren wesentlichen Merkmalen und Möglichkeiten für die Wirksamkeit des politischen Prozesses dargestellt werden. Im folgenden Kapitel wird das Schweizer NFP, genannt Waldprogramm Schweiz, in seiner historischen und politischen Bedeutung für die nachhaltige Waldnutzung untersucht.

Tabelle 3-5: Kernelemente und ihre Bedeutung für ein NFP

<i>Kernelement</i>	<i>Bedeutung</i>
Partizipation	Informationsaustausch, Transparenz, Akzeptanz, Legitimation
Iteratives Vorgehen	Kontinuierliches Lernen, Reflexion, Anpassung
Intersektoralität	Koordination, Informationsaustausch, Integration, Legitimation, Effizienz
Konfliktmanagement	Diskussion, Innovation, Akzeptanz
Capacity-building	Organisationales Lernen, Ausbau der Kapazitäten, Mitsprache, Effizienz
Monitoring und Evaluation	Überprüfung der Wirksamkeit des Programms oder Projekts, organisationales Lernen, Ausbau der Kapazitäten und konzeptionellen Fähigkeiten, inhaltliche Auseinandersetzung
Multi-level governance	Berücksichtigung internationaler Rahmenbedingungen, Reflexion, Koordination, Machtausgleich
Dezentralisierung	Klärung nationaler, kantonaler und kommunaler Verantwortlichkeiten, Teilung der Entscheidungsmacht

Quelle: Eigene Darstellung

4 Erste Analyse des Nationalen Forstpolitischen Programms der Schweiz

Das Schweizer NFP wurde im Jahre 2001 lanciert, als vorliegende Studie zu NFPs bereits ein Jahr lief. Der Schweizer NFP Prozess bot deshalb für vorliegende Untersuchung ein unvorhergesehenes, aber äusserst interessantes und aktuelles Fallbeispiel, das unmittelbar verfolgt und analysiert werden konnte. Im nachfolgenden Kapitel wird einleitend kurz auf die historische Entwicklung der Schweizer Forstpolitik eingegangen. Anschliessend wird das Waldprogramm Schweiz vorgestellt, seine Inhalte und Schwerpunkte dargelegt und gemäss dem vorgängig erarbeiteten Kriterienkatalog analysiert.

4.1 Das Waldprogramm Schweiz

4.1.1 „Ein neuer Prozess ist gestartet“¹⁷

Die nationale Schweizer Forstpolitik nahm ihren formalen Anfang im Jahre 1874, als mit Artikel 24 der damaligen Bundesverfassung forstliche Aufgaben und Massnahmen im Schweizer Berggebiet rechtlich festgesetzt wurden. Damals wollte man der massiven Abholzung im Berggebiet entgegenwirken, um die Schutzfunktion des Waldes aufrecht zu erhalten und die Übernutzung der Waldressourcen zu stoppen. Dem Verfassungsartikel folgte das erste Forstpolizeigesetz von 1876, das im Jahre 1902 revidiert wurde und anschliessend gesamtschweizerische Wirkung erlangte (Bloetzer, 1978).

Ende der Sechzigerjahre fand eine mit dem heutigen NFP vergleichbare Standortbestimmung und Neuorientierung der Schweizer Forstpolitik statt, die jedoch beinahe unter Ausschluss von Nicht-Förstern ablief. Das damalige Forstpolitische Programm des Schweizerischen Forstvereins zeigte auf nationaler Ebene und in Nicht-Förstkreisen keine Wirkung (Zimmermann et al., 1999). Die inhaltliche Diskussion wurde jedoch fortgeführt durch eine mehrheitlich aus Nicht-Förstern zusammengesetzte professorale Expertenkommission. Das Ergebnis dieser Planungsarbeit war ein umfangreicher, wissenschaftlich aufgebauter Schlussbericht mit dem Titel „Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik“ (Eidg. Departement des Innern, 1975). Jedoch zeigte auch diese Planungsarbeit kaum politische Wirkung. Dennoch bildete sie lange Zeit die umfassendste empirische Grundlage für sämtliche weiteren forstpolitischen Diskussionen und Planungen.

Auf gesetzlicher Ebene blieb also das Waldgesetz aus dem Jahre 1902, ergänzt durch verschiedene Dekrete, bis zu seiner Totalrevision im Jahre 1991 in Kraft. Das neue Gesetz reagiert auf die Veränderungen der gesellschaftlichen Ansprüche an den Wald und hält gleichzeitig am Prinzip der Waldflächenerhaltung und Schutz des Waldes fest. Es geht von einem multifunktionalen Ansatz der nachhaltigen Waldnutzung aus (Schmithüsen und Zim-

¹⁷ Schärer (2001: 531).

mermann, 2000). Nach der Annahme des neuen Bundesgesetzes über den Wald revidierten die Kantone ihre kantonalen Forstgesetzgebungen (Keel und Zimmermann, 1997). Dieser Prozess wurde bis im Jahr 2002 in 24 von 26 Kantonen abgeschlossen (Seitz und Zimmermann, 2002).

Trotz der Revision des Waldgesetzes wurde das Schweizer NFP mit dem Ziel einer weiteren Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen zur Sicherstellung der nachhaltigen Waldnutzung lanciert. Ein wichtiger Auslöser für die Lancierung des Waldprogramms Schweiz war die United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio 1992. Die Schweiz verpflichtete sich mit der Unterzeichnung der Forest Principles und der Agenda 21 dazu, Bestrebungen zur Sicherstellung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung zu realisieren. Dabei legte sie den Grundstein, um ihr umweltpolitisches Gefüge im Allgemeinen zu überdenken. Die Frage nach der Nachhaltigkeit der Schweizer Forstpolitik war denn auch Bestandteil einer international angeregten und national geführten Diskussion. Ein internationales Expertenteam untersuchte die Nachhaltigkeit der Schweizer Forstpolitik nach einem umfassenden Kriterienkatalog in den Jahren 1997 und 1998 (BUWAL, 1999c). Die Studie gab der Schweizer Forstpolitik insgesamt gute Noten, deckte aber auch Mängel auf, insbesondere in den Bereichen Subventionen, Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe und Schutzwälder (Kübler et al., 2001).

Als weiterer Auslöser für die Intensivierung des nationalen forstpolitischen Dialogs Ende der Neunzigerjahre kann aber auch das 100-Jahre-Jubiläum des Vereins Schweizer Förster gesehen werden. Damals wurde der Wald in der Festrede von Bundesrat Moritz Leuenberger explizit in den Fokus des öffentlichen Interesses gerückt (Leuenberger, 1999). Leuenberger betonte dabei, dass das Schweizer Waldgesetz eines der ältesten der Welt sei und die drei zentralen Elemente des Nachhaltigkeitsprinzips, nämlich die Umwelt- und Sozialverträglichkeit sowie die Wirtschaftlichkeit, seit bald hundert Jahren zu verwirklichen versuche. Trotz der Errungenschaften in der Schweizer Forstpolitik und Forstwirtschaft müssten sich die Gesetzgebung und die Handlungsspielräume für die am Wald interessierten Gruppen aber den zeitlichen Veränderungen der Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt anpassen. Er fragte, welches denn aber die Interessen am Wald und welches die Interessen des Waldes seien und betonte dabei, dass die Vorstellungen darüber sehr weit auseinander gingen. Ein Zitat soll die heutigen Anforderungen und die Vielfalt der Interessen in der Diskussion um eine moderne Waldpolitik in der Schweiz zusammenfassen:

„Die Vorstellungen darüber gehen derart weit auseinander, dass sie nicht nur für die Umweltpolitik sondern auch für unsere Gesellschaft geradezu symbolhaft sind: Dem Jäger ist der Wald ein Ort für den Wildbestand; dem Jogger und Biker ist er eine Sportarena; dem Hundhalter ein Revier für den alltäglichen Auslauf oder ein Exerzierplatz; dem Wanderer ein Erholungsgebiet; den Umweltfachleuten ein Instrument zur Regulierung von Wasserhaushalt und Klima; für die Holzwirtschaft bedeutet er eine Lebensgrundlage; für den Tourismus ein ästhetisches Element der Landschaft; der Pilzler will im Wald Pilze; der Biologe wünscht sich im Wald Artenvielfalt; den alpinen Siedlungsgebieten bedeutet Wald Schutz vor Schnee- und Gerölllawinen und Hochwasser. Für Kinder ist er ein Abenteuerspielplatz oder eine Märchenwelt. Und nicht zuletzt haben auch Philosophen und Literaten ihre eigene Vorstellung vom Wald: Für die Romantiker war der Wald Ort der Träume und der Erotik, für Hölderlin Sinnbild republikanischen Denkens und für Gottfried Keller Beweis, dass die Demokratie eine Ordnung der Natur ist.“ (Leuenberger, 1999: 1)

Ein Schweizer NFP bot demnach aus dieser internationalen und nationalen Interessenlage heraus eine gute Gelegenheit, sich mit den aktuellen Anforderungen an den Wald und dessen zukünftige Entwicklungen auf Bundesebene auseinander zu setzen. Die aktuelle walddpolitische Diskussion wurde formell mit einem Grundlagenpapier von Bundesrat Moritz Leuenberger mit dem Titel „Waldpolitik Bund. Schwerpunkte des UVEK“ vom März 2000 ausgelöst (BUWAL, 2000). Das Papier stützt sich auf zahlreiche Berichte und Meinungsumfragen zum Thema Wald in der Schweiz (BUWAL, 1999a; 1999b; 1999c). Es erläutert, dass sich seit dem Inkrafttreten der neuen Waldgesetzgebung neue gesellschaftliche und wirtschaftspolitische Herausforderungen an die Schweizer Forstpolitik stellen. Diese betreffen beispielsweise ein neues Verständnis in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, den weiteren Rückgang der Artenvielfalt, die erhöhte Bedeutung des Schutzwaldes, die ökonomische Situation der Holzkette, den Rückgang öffentlicher Mittel sowie mögliche Auswirkungen der globalen Klimaveränderung. Deshalb schien es dem Bundesrat gerechtfertigt, die zukünftige Waldpolitik aktiv zu gestalten und zu einem gemeinsamen Massnahmenplan von Bund und Kantonen zu gelangen. Das Instrument NFP bot deshalb für die Schweiz die Möglichkeit der Diskussion und eventuellen Neuorientierung der Schweizer Waldpolitik.

Das Grundlagenpapier wurde in die Vernehmlassung an die Forstdirektoren-, Bauplanungs- und Umweltdirektorenkonferenzen, Forst-, Holzwirtschafts- und Umweltverbände, Forschungsinstitutionen und andere Organisationen geschickt. Insgesamt gelangten fünfundvierzig schriftliche Stellungnahmen zurück ans UVEK. Die Stellungnahmen geben eine eher kritische bis ablehnende Haltung gegenüber einem Waldprogramm Schweiz wider. Zwar befürworteten die Stellungennehmenden innovative Ansätze zur Beseitigung bestehender Probleme, jedoch ohne die aktuelle Gesetzgebung und politische Praxis grundsätzlich zu verändern. Eine umfassende Neuorientierung der Forstpolitik wird insbesondere von den Kantonen deshalb klar abgelehnt. Aus den eingegangenen Stellungnahmen geht des Weiteren hervor, dass die vom UVEK vorgeschlagenen Schwerpunkte um die sozioökonomische Komponente zu erweitern seien (BUWAL, 2001).

Nach der Konsultation legte das UVEK die Schwerpunkte für das weitere Vorgehen in Sachen Waldpolitik dar (BUWAL, 2001). Es konzentrierte sich dabei auf die sechs Themenbereiche Waldfläche, Waldschutz, Schutzwald, Biodiversität im Wald, Holzwirtschaft und sozioökonomische Funktionen des Waldes. Diese sechs Schwerpunkte sind fast deckungsgleich mit den sechs Helsinki-Kriterien zur Sicherstellung der nachhaltigen Nutzung des Waldes in Europa (MCPFE, 1993b; Kübler et al., 2001). Das UVEK postulierte, dass für einige der Schwerpunkte neue Massnahmen ergriffen und zum Teil neue Instrumente zu deren Umsetzung erarbeitet werden müssten. Im Rahmen des Schweizer NFP, genannt Waldprogramm Schweiz (WAP), sollten in partizipativer Vorgehensweise entsprechende Vorschläge und Lösungen zu aktuellen Problemen und Konflikten erarbeitet werden.

Das WAP kann somit als ein nach den Handlungsempfehlungen des IPF auf Bundesebene angesiedeltes politisches Handlungsprogramm betrachtet werden, das sich mit der Optimierung der Schweizer Waldpolitik und Verbesserungen der Waldgesetzgebung hinsichtlich gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen beschäftigt. Seit Anfang 2002 ist die

Arbeit am WAP in vollem Gang. Es soll eine Waldpolitik formuliert werden, welche die ökonomischen, ökologischen und sozialen Ansprüche an den Wald erkennt und berücksichtigt. Dafür werden langfristige Visionen über den gewünschten Zustand des Waldes und entsprechende Zielsetzungen für das Jahr 2015 sowie die für die Zielerreichung notwendigen Massnahmen und Instrumente des staatlichen Handelns formuliert (Schärer, 2002).

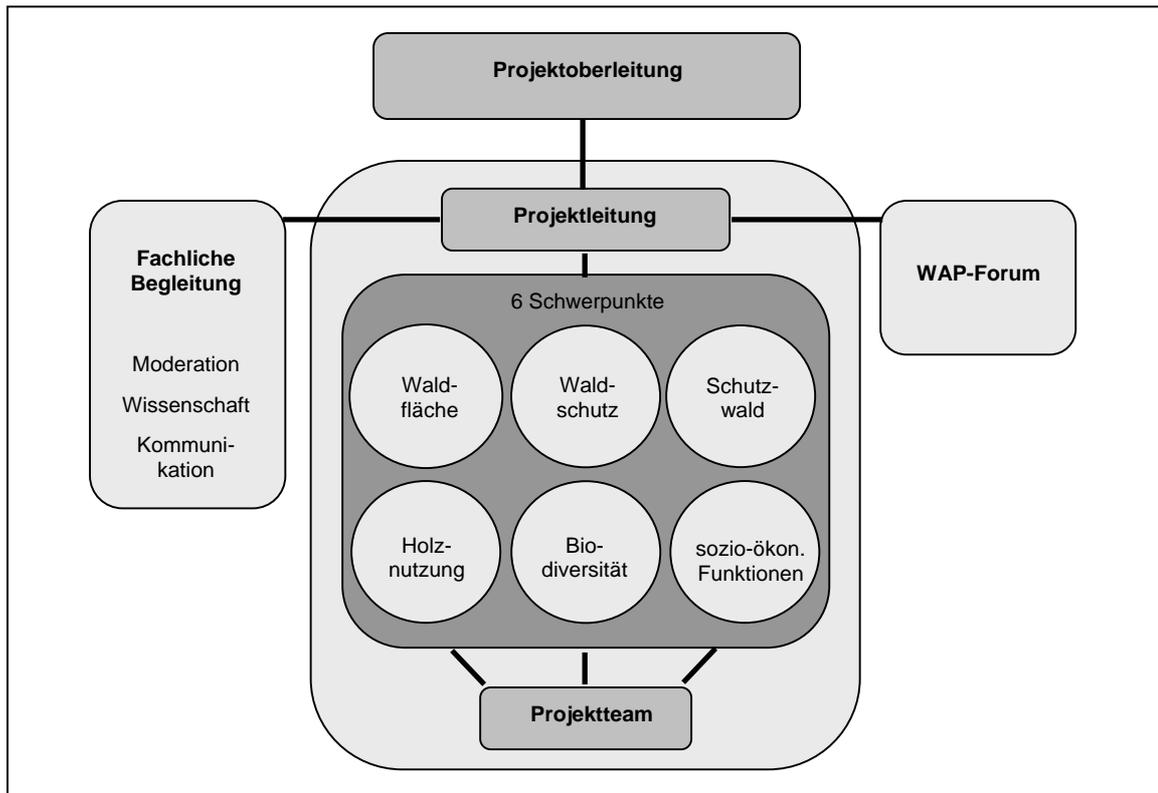
4.1.2 Ziel und Struktur

Das WAP kann also sowohl als eine Folgewirkung der internationalen forstpolitischen Diskussion als auch als eine Reaktion auf das sich verändernde gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Umfeld, mit welchem sich die Schweizer Forstpolitik heute konfrontiert sieht, gesehen werden. Die Schweiz gehört mit der Lancierung des WAP zu einer Gruppe von Ländern, die ein NFP als politisches Handlungsprogramm und nicht als eine grundsätzlich neue Ausgestaltung der Forstpolitik als solche betrachten. Es soll auf bestehenden Errungenschaften und Erkenntnissen aufbauen und die Schweizer Forstpolitik bei Bedarf modernisieren.

Das WAP war strukturiert in die zwei Gruppen der Projektoberleitung und Projektleitung, acht Arbeitsgruppen zu den sechs Schwerpunktbereichen, ein Forum und eine externe Begleitung (siehe Abbildung 4-1 und <http://www.waldprogramm.ch>). Insgesamt beteiligten sich über hundert Vertreter/innen aus den Bereichen Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Umwelt- und Landschaftsschutz, Waldwirtschaft und Holzindustrie am WAP (siehe Abbildung 4-2).

Die Teilnehmenden in den Arbeitsgruppen wurden aufgrund ihres fachspezifischen Wissens ausgesucht. Zwischen Februar 2002 und Mai 2003 wurden in den Arbeitsgruppen zahlreiche Sitzungen abgehalten. Aus der Arbeit in den Gruppen ging eine grosse Anzahl Arbeitsberichte und Synthesepapiere hervor. Sie dokumentieren die Fülle von Voten, Stellungnahmen, Interessen, Forderungen, Ziele, Visionen und Strategien der Teilnehmenden. Die Synthesepapiere dienten dem Forum als Grundlage zur Diskussion und weiteren strategischen Überlegungen. Die Forumteilnehmenden wurden im Gegensatz zu den Arbeitsgruppen mehr nach politischen Gesichtspunkten ausgewählt. So sollten die verschiedenen Sprach- und Grossregionen (Mittelland, Alpen) sowie die politischen Parteien und die unterschiedlichen Interessen am Wald angemessen vertreten sein (BUWAL, 2003a). Das Forum tagte zwischen 2002 und 2003 sechsmal. Es ist das politische Organ des WAP und hat deshalb besondere Wichtigkeit bei der Strategieentwicklung und politischen Entscheidungsfindung. Auf der Grundlage der Diskussionen in den Arbeitsgruppen und im Forum wurde ein Schlussbericht erarbeitet, der Ende Jahr 2003 zurück ans UVEK gelangte und im Januar 2004 publiziert wurde (Projektleitung WAP-CH und BHP - Brugger und Partner, 2004). Seine Ziele sind nötige Kurskorrekturen im Vollzug der geltenden Gesetzgebung zu identifizieren, eine Botschaft zur Anpassung der Waldgesetzgebung zu formulieren, ein mittelfristiges Waldprogramm zu erarbeiten und den Stand der Umsetzung der Nachhaltigkeit in der Schweizer Waldwirtschaft bezüglich Agenda 21 zu dokumentieren (Schärer, 2001).

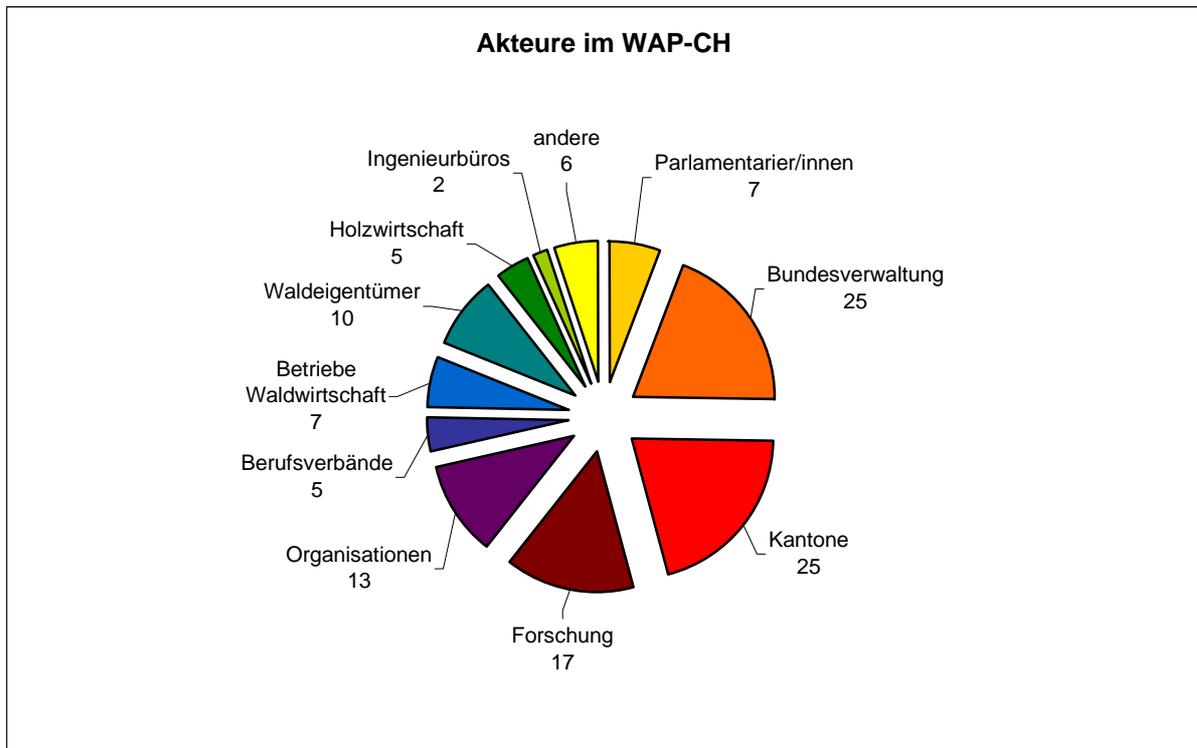
Abbildung 4-1: Struktur des Waldprogramms Schweiz



Quelle: Schärer (2002)

Der WAP Prozess wurde extern begleitet. Projektcoaching, Moderation und Redaktion erfolgten durch eine private Beratungsfirma. Die Kommunikation wurde durch zwei weitere Agenturen gewährleistet. Zudem wurde der Prozess wissenschaftlich begleitet. Diese externen Begleitgruppen arbeiteten eng mit der WAP Projektleitung zusammen. Die Zusammenarbeit zwischen externer Prozessbegleitung, Projektleitung und Projektteam hat massgeblich zur vorliegenden Synthese in Form des Schlussberichts beigetragen (siehe BUWAL, 2003a).

Abbildung 4-2: Akteure im WAP (ohne Moderation und Kommunikation)



Quelle: Mitgliederlisten in WAP Schlussbericht (Projektleitung WAP-CH und BHP - Brugger und Partner, 2004: 78, 80-85).

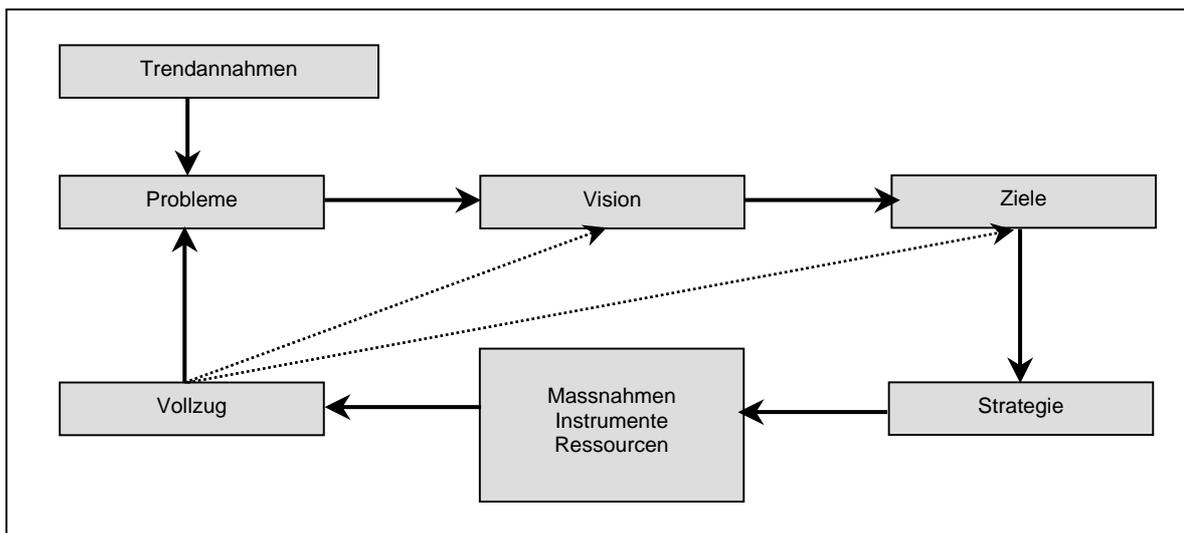
Der partizipative Ansatz, den das WAP zu realisieren versucht hat, stellte hohe Anforderungen an Organisation und Konzeption. Die Vielzahl unterschiedlicher Interessen und die Auswahl und Zusammensetzung der Teilnehmer/innen innerhalb des WAP haben ausserdem dazu geführt, dass die Diskussionen innerhalb und zwischen den Arbeitsgruppen und dem Forum zum Teil widersprüchlich verliefen. Das übergeordnete Ziel der nachhaltigen Waldnutzung ist sehr umfassend und wird demnach je nach Interessenlage mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt. Die Vielschichtigkeit der Interessen am Wald und unvorhergesehene Interessenkonflikte zwischen verschiedenen Teilnehmergruppen kamen bei den Schwerpunktthemen und Problemdefinitionen zum Ausdruck. Sie werden im Folgenden kurz umrissen. Das politische Handlungsprogramm und der WAP Prozess werden in 4.2 näher analysiert. Sie sollen anhand des in Kapitel 3 besprochenen Kriterienkatalogs beurteilt werden.

4.1.3 Themenbereiche, Problemdefinitionen und Massnahmenkataloge

Basierend auf den Stellungnahmen der Vernehmlassung und in Anlehnung an die sechs Helsinki-Kriterien konzentriert sich das WAP auf sechs thematische Schwerpunkte. Der Schwerpunkt sozioökonomische Funktion des Waldes wurde im Verlauf des Prozesses des Weiteren unterteilt in die Themen Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe, Freizeit und Bildung. Die Arbeitsweise der acht Arbeitsgruppen folgte dem in Abbildung 4-3 dargestellten Schema. Unabhängig voneinander erarbeiteten die Gruppen Problemdefinitionen, Visionen und Ziele für die Zukunft, Strategien sowie Massnahmen und Instrumente. Zu jeder „Stufe“ wur-

de ein Bericht verfasst. Die neusten Versionen der Arbeitsgruppenberichte waren jederzeit auf dem Internet abrufbar.

Abbildung 4-3: Schema zur Erarbeitung des WAP



Quelle: BUWAL (2002: 3)

Die Projektleitung stellte den acht Arbeitsgruppen jeweils eine oder zwei Leitfragen, aufgrund derer Problemdefinitionen, Visionen, Ziele etc. ausgearbeitet wurden. Im Folgenden wird ein Überblick zu den Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppen gegeben. Alle Angaben stützen sich auf die Arbeits- und Synthesepapiere, welche das BUWAL im Verlauf des WAP Prozesses im Internet zur Verfügung stellte und hier mit einer systematischen Dokumentenanalyse ausgewertet wurden.

Arbeitsgruppe Waldfläche

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist die Schweizer Waldfläche stark gewachsen, insbesondere in den Alpen und auf der Alpensüdseite (Mahrer, 1988; Brassel und Brändli, 1999). Diese Erkenntnis war Ausgangslage für die Leitfrage zum Themenbereich Waldfläche. Die WAP Projektleitung fragte:

Wie viel Wald will die Schweiz – und wo soll er stehen?

Die Formulierung der Leitfrage impliziert eine mögliche Änderung der bisherigen Politik, die einen konsequenten Wald(flächen)schutz verfolgt. Die Waldflächenentwicklung und -verteilung wird hauptsächlich durch die Höhenlage, die Nähe zu einem Zentrum und die Entwicklung im primären Sektor bestimmt. Die Waldflächenzunahme wird denn auch primär dem Strukturwandel in der Landwirtschaft, insbesondere der Nutzungsaufgabe extensiv genutzter Flächen zugeschrieben. Die Vergrößerung der Waldfläche wurde von der Arbeitsgruppe sehr unterschiedlich beurteilt.

Folgende vier Aspekte wurden intensiv diskutiert und weiterentwickelt:

- Die Waldflächenzunahme verändert das Landschaftsbild.
- Die Waldflächenveränderung beeinträchtigt die Biodiversität.

- Die Waldfläche ist unterschiedlich zwischen den Regionen verteilt; es besteht ein zu hoher Druck auf den Wald in Siedlungsgebieten und ein zu geringer Druck in Hügel- und Bergregionen.
- Das Waldgesetz ist lückenhaft, da einwachsende Flächen unberücksichtigt bleiben.

Die Debatten innerhalb der Arbeitsgruppe und im WAP Forum drehten sich demnach um die Fragen, ob und warum der Kurs des Wald(flächen)schutzes geändert werden sollte. Es stellt sich die Frage, ob es die Aufgabe der Waldpolitik sei, die Waldfläche umzuverteilen, sie zu beschränken oder gar zu verkleinern, wenn die Waldfläche insgesamt von den Entwicklungen in der Siedlungs- und Landwirtschaftspolitik abhängt.

Die Arbeitsgruppe legte folgende drei Mittelfristziele für das Jahr 2015 fest, die mit sechs strategischen Massnahmen realisiert werden sollen.¹⁸

1. Der Wald wird in seiner räumlichen Verteilung grundsätzlich erhalten und nimmt in seiner Fläche nicht ab. Seine Leistung zur CO₂-Bilanz wird anerkannt und gefördert. Dafür soll das Rodungsverbot aufrecht erhalten bzw. Konkretisierungen bei Ausnahmegewilligungen geschaffen werden.
2. Der Wald trägt massgeblich zur Erhaltung der landschaftlichen Vielfalt bei. Dafür soll die Waldflächenzunahme auf der Basis der angestrebten Raumentwicklung gesteuert werden. Die öffentlichen Interessen sollen berücksichtigt und landschaftlich wertvolle Bewirtschaftungsformen erhalten und gefördert werden.
3. Die Wälder sind ökologisch vernetzt und über ökologisch aufgewertete Waldränder mit dem Grünland verzahnt. Dafür sollen Synergien von Wald- und Landwirtschaftspolitik und weiteren raumrelevanten Politikbereichen genutzt werden. Im Interesse der Öffentlichkeit sollen kleinräumige Waldumverteilungen erleichtert werden.

Insgesamt bedingen diese Ziele und Massnahmen keine grundsätzlichen Änderungen der Walderhaltungspolitik. Da die Waldflächenzunahme aber räumlich sehr differenziert und durch andere Politikbereiche beeinflusst wird, drängt sich bei diesem Themenbereich eine intersektorale Koordination zwischen den oben aufgeführten Politikbereichen auf. Dies hält der Schlussbericht auch dementsprechend fest (siehe BUWAL, 2003a: 49-50).

Arbeitsgruppe Waldschutz

Insbesondere seit den tiefgreifenden Diskussionen zum Waldsterben ist die Thematik der Waldgesundheit wichtiger Bestandteil der Debatte um den Waldschutz (Innes und et al., 1994; Brang, 1998). Der Arbeitsgruppe Waldschutz stellte die Projektleitung denn auch folgende Leitfrage:

Wie „fit“ muss der Wald sein und was tun wir dazu?

¹⁸ Diese Ziele und Massnahmen basieren auf dem Bericht Schwerpunkt Waldfläche vom 12. Juni 2003. http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/forstdirektion/wh_waldundholz/wh30_projekte/wh30_projektbersicht/wh30_wap/waldflaeche_sb.pdf

Mit dieser Leitfrage wird das Problem der Fitness des Waldes hinsichtlich seiner zu erfüllenden Funktionen angesprochen. Die Problemidentifikation zu diesem Themenbereich brachte folgende sieben Punkte hervor.

- Es gibt drei inhaltlich-substanzielle Probleme beim Waldschutz betreffend Schadstoffe/Boden, Schadorganismen, Wildtiere.
- Der Wald verfügt über ein generell hohes, aber begrenztes Pufferungsvermögen.
- Es besteht ein ungenügendes Systemverständnis von Zusammenhängen zwischen Ursache und Wirkung im Wald.
- Die Bewusstseinsbildung für Waldschutz ist zu gering.
- Forschung und Praxis für den Waldschutz sind mit finanziellen Engpässen konfrontiert.
- Die Begriffe des Waldschadens und der Schadenstoleranz sind in Veränderung.
- Die zunehmende Landschaftszerschneidung führt zu Verinselung und Unterbrechung des Genflusses.

In den Diskussionen zum Waldschutz tauchte immer wieder die Forderung nach mehr Wissen über die Systemzusammenhänge im Wald auf, um für die Waldpolitik schlüssige Folgerungen zu treffen. Die Mittelfristziele konzentrieren sich aber ausschliesslich auf direkte Massnahmen zur Sicherstellung und Gewährleistung des Waldschutzes. Die Mittelfristziele wurden wie folgt formuliert:¹⁹

4. Waldboden, Wasser und Bäume sind nicht durch Stoffeinträge, Bewirtschaftung und physikalische Einwirkungen gefährdet.
5. Der Wald wird nicht von eingeschleppten Schadorganismen befallen. Der Befall durch Schadorganismen überschreitet das im Hinblick auf Waldleistungen akzeptierte Mass nicht.

Zur Erreichung dieser Mittelfristziele wird im Besonderen auf eine Zusammenarbeit zwischen dem BUWAL und den eidgenössischen Hochschulen und Forschungsanstalten gesetzt. Diese soll das Monitoring, die Erarbeitung von Steuerungs- und Förderungskonzepten für standortangepasste Bestände sowie die Verhinderung der Einschleppung von Schadorganismen gewährleisten.

Arbeitsgruppe Holznutzung

Die Holzwirtschaft ist europaweit, mit Ausnahme von Finnland und Österreich, in einer eher schwierigen wirtschaftlichen Lage, die strukturelle Anpassungen bzw. Reformen bedingt (Buckens, 1997; Bartelheimer et al., 1997). In der Schweiz sind die Holzvorräte gross und die Qualität des Holzes hochwertig. Die Projektleitung stellte der Arbeitsgruppe Holznutzung denn auch folgende Leitfrage:

Wie kann die Holznutzung in der Schweiz gesteigert werden (angebots- und nachfrageseitig)?

¹⁹ Siehe Schlussbericht des Schwerpunktthemas Waldschutz vom 25. April 2003. http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/forstdirektion/wh_waldundholz/wh30_projekte/wh30_projektbersicht/wh30_wap/waldschutz_sb.pdf

Diese Formulierung geht davon aus, dass die Holznutzung in der Schweiz zu niedrig ist. Dies wird damit begründet, dass die Holzvorräte im Schweizer Wald wachsen und im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch sind. Daraus wird abgeleitet, dass das Schweizer Holz mehr genutzt werden sollte als bisher (Hostettler und Heinemann, 2003). Die Diskussion in der Arbeitsgruppe drehte sich um folgende Problembereiche:

- Das Produktionspotential des Schweizer Waldes wird nicht ausgeschöpft.
- Das Schweizer Holz ist einer starken Importkonkurrenz ausgesetzt.
- Die kleingewerbliche Struktur in der Holzverarbeitung macht es schwierig, dem durch Internationalisierung bedingten hohen Innovationsrhythmus und Rationalisierungsdruck zu folgen.
- Viele Waldbesitzer verzichten auf eine Bewirtschaftung und verkaufen stattdessen Naturschutz- und Erholungsleistungen an die Gesellschaft.
- Nutzungsansprüche der Öffentlichkeit an den Wald und Auflagen behindern eine rationale, wirtschaftliche Holznutzung.
- Die Kapazitäten in der Holzindustrie stagnieren bzw. sind rückläufig.

Die Problemdefinitionen deuten darauf hin, dass die Wirtschaftlichkeit des Waldes primär durch die Nutzung des Holzes gewährleistet werden sollte. Andere Güter, wie die oben erwähnten Naturschutz- und Erholungsleistungen im Sinne eines Service Public der Waldbesitzer, wurden dabei nicht als gleichwertige Produkte des Waldes berücksichtigt. Es wurde vielmehr argumentiert, dass die Ansprüche der Öffentlichkeit an den Wald die rationelle Holznutzung behindern.

Die Arbeitsgruppe Holznutzung formulierte folgende zwei Mittelfristziele:²⁰

6. Markant erhöhte (Schweizer) Holzverwendung (Nachfrage in sämtlichen Bereichen) führt zu erhöhter Wertschöpfung und verbesserter CO₂-Bilanz der Schweiz durch Substitutionseffekte.

Massnahmen dafür liegen in der Aufwertung des Holzimages bei den Endverbrauchern und der Stärkung der Holzmärkte.

7. Wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen ermöglichen die Erhöhung der Verarbeitungsmenge und eine höhere Wettbewerbsfähigkeit in der Holzbranche.

Generell wird dafür eine Verbesserung der staatlichen Rahmenbedingungen der Holzverarbeitung gefordert. Auch soll die Innovationskraft bezüglich Produkten und Prozessen gestärkt bzw. gefördert werden.

In enger Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe wurde ausserdem noch ein drittes Ziel bezüglich Wirtschaftlichkeit formuliert. Dieses lautet:

8. Verbesserte ökonomische Situation der Waldwirtschaft.

²⁰ Basierend auf dem Schlussbericht der Arbeitsgruppe Holznutzung vom 11. Juni 2003. http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/forstdirektion/wh_waldundholz/wh30_projekte/wh30_projektbersicht/wh30_wap/holznutzung_sb.pdf

Insgesamt ging die Stossrichtung der Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppe Holznutzung in Richtung Deregulierung im Waldgesetz, Aufweichung der hoheitlichen Organisationsstrukturen des Forstdienstes und die Forderung nach staatlicher Unterstützung und Förderung der einheimischen Holzindustrie. Ein Mix von Deregulierung und gleichzeitiger staatlicher Förderung soll also die wirtschaftliche Lage der Waldeigentümer und der Holzverarbeitenden Industrie verbessern. Aus dem bisherigen Prozessverlauf geht noch nicht hervor, ob und wie sich die politischen Entscheidungsträger diesbezüglich positionieren werden.

Arbeitsgruppe Biodiversität

Der Schweizer Wald ist immer noch Heimat für den grössten Anteil an Flora und Fauna in der Schweizer Landschaft (Rüetschi, 1999; Klaus et al., 2001). Mit einem konsequenten Fokus auf Ökologie wurden denn auch die Diskussionen in der Arbeitsgruppe Biodiversität geführt. Die Leitfrage, welche die Arbeitsgruppe zum Themenbereich Biodiversität beschäftigte, lautete:

Welche natürliche und menschlich bedingte biologische Vielfalt soll erhalten und mit öffentlichen Mitteln gefördert werden?

Die Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt ist rechtlich geregelt und primär eine Aufgabe des Bundes.²¹ Auch die „künstliche“, menschlich bedingte Vielfalt ist darin miteinbezogen. Die Formulierung der Leitfrage bezieht sich daher nicht nur auf die Waldfläche. In Bezug auf den Wald, formulierte die Arbeitsgruppe folgende zwei Problemdefinitionen:

- Dem Wald fehlt es an jener Lebensraumvielfalt, die zur langfristigen Erhaltung der immer noch grossen Arten- und Rassen-Vielfalt Voraussetzung ist.
- Das Waldgesetz schützt den Wald in seinem Zweckartikel als naturnahen Lebensraum und erlaubt die Pflege- und Nutzungsaufgabe, wenn damit die Biodiversität gefördert werden kann. Ein eigentliches Biodiversitätsprogramm für den Wald fehlt aber bislang.

Gemäss der Arbeitsgruppe sieht die Bilanz bezüglich Biodiversität im Wald im Vergleich zu anderen Ökosystemen relativ gut aus. Die Arbeitsgruppe postulierte aber, dass die Biodiversität insgesamt durch verschiedene Entwicklungen gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Art gefährdet sei. Zu deren Erhaltung und Schutz müssten Querschnittsaufgaben erfüllt werden, die über den Wald hinausgehen und verschiedene andere Politikbereiche miteinbeziehen. Die Förderung der Biodiversität ist in der Schweiz gesetzlich verankert und damit eine öffentliche Aufgabe, für die entsprechende Gelder der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt werden. Innerhalb dieses Gefässes sollte es möglich sein, die Biodiversität in der Schweizer Waldpolitik besser zu verankern und sektorübergreifend zu koordinieren.

Die Arbeitsgruppe Biodiversität stellte drei Mittelfristziele bis zum Jahr 2015 auf.²²

²¹ Art. 78 Abs. 4 der Bundesverfassung.

²² Siehe auch Schlussbericht der Arbeitsgruppe Biodiversität vom 10. Juni 2003. http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/forstdirektion/wh_waldundholz/wh30_projekte/wh30_projektbersicht/wh30_wap/biodiversitaet_sb.pdf

9. Die seltenen und gefährdeten Tiere und Pflanzen bleiben erhalten – selten gewordene Arten werden wieder häufiger. Ökologisch wertvolle Baumarten nehmen zu. Von Natur aus bei uns häufige Arten bleiben häufig.

Die Sicherstellung der langfristigen Erhaltung prioritärer Arten soll mit spezifischen Programmen realisiert werden.

10. Der ganze Wald wird als naturnahes Ökosystem behandelt und erhalten – seine natürliche Entwicklung wird auf einer repräsentativen Fläche zugelassen (Naturwaldreservate, Altholzinseln, Totholz).

Dieses Ziel soll mit allgemein verbindlichen Bewirtschaftungsvorschriften sowie mit gezielter Förderung der ökologisch-strukturellen Vielfalt erreicht werden.

Ein drittes Ziel steht in engem Zusammenhang mit dem Themenbereich Waldschutz. Dieses Ziel betrifft die Wald-Wild Thematik und lautet:

11. Der Wald bietet den Wildtieren ausreichend Lebensraum und Ruhe. Die Wildbestände sind an ihre Lebensräume angepasst und haben eine natürliche Alters- und Geschlechtsverteilung. Die natürliche Verjüngung der Wälder wird durch die Wildhuftiere nicht geschädigt.

Als Massnahmen werden hierbei vor allem die Anerkennung von Gebieten mit besonderer wildökologischer Bedeutung und die Steuerung einer wildbiologisch richtigen Bejagung vorgeschlagen.

Insgesamt folgten die Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppe Biodiversität mehrheitlich einer holistischen Betrachtungsweise von Wald und Umland. Aus dieser Betrachtung ergeben sich denn auch mehrheitlich intersektorale Koordinationsanforderungen und die Forderung nach der Erfüllung von Querschnittsaufgaben.

Arbeitsgruppe Schutzwald

Die Schutzwaldthematik ist in einem Alpenland wie der Schweiz von grosser Bedeutung, insbesondere in Bezug auf die Erhaltung der Lebensgrundlage für den Menschen im Berggebiet (Pfister und Eggenberger, 1988; Mayer et al., 1991). Die Leitfrage hinsichtlich Schutzwald wurde für diesen Themenbereich folgendermassen formuliert:

Wie kann die Schutzwirkung des Schutzwaldes zum Schutz von Menschenleben und erheblichen Sachwerten – v.a. im Berggebiet als Teil eines integralen Naturgefahrenmanagements – sichergestellt werden?

Seit dem ersten Waldgesetz des Bundes ist der Schutz von Menschenleben und erheblichen Sachwerten integraler Bestandteil der Schweizer Waldpolitik (Schmithüsen und Zimmermann, 1999b). Die Kriterien zur Definition von Schutzwald sind bislang allerdings noch unklar. Eine Forderung der Arbeitsgruppe war demnach, dass klare, restriktive Definitionen der zu schützenden Werte gelten.

Die wahrgenommenen Probleme in Bezug auf den Themenbereich Schutzwald sind zahlreich. Die Diskussionen drehten sich im wesentlichen um folgende Punkte:

- Die nachhaltige Erbringung der Sicherheitsleistung zum Schutze vor Naturgefahren ist durch eine Abnahme der Verjüngungsflächen und einer Zunahme der Anfälligkeit der Wälder für Sturm- und Schneedruckschaden heute und in der Zukunft nicht sichergestellt.
- Die hohe Holzvorratsbildung in Berggebieten erhöhen das Risiko einer Destabilisierung der Schutzwälder mit entsprechenden Konsequenzen für die Schutzleistungen.
- In der Bevölkerung besteht ein „Betroffenheitsdefizit“. Sie ist sich des hohen Wertes der schützenden Wirkung des Waldes zu wenig bewusst.
- Die Holzproduktionsbetriebe haben sich seit 1982 in den Alpen von einem Gewinn- in ein Verlustgeschäft entwickelt. Damit verbunden ist ein zunehmendes Desinteresse zur Sicherstellung der notwendigen Schutzpflege.

Fazit der Gruppendiskussionen ist, dass sich die Thematik Schutzwald auf drei wesentliche, miteinander verknüpfte Problembereiche konzentriert. Dabei ist erstens die Fitness des Schutzwaldes und dessen mangelhafte Verjüngung ein zentraler Fokus. Zweitens gibt es ein Dilemma zwischen Wald und Bevölkerung, wobei die Menschen den Wert des Schutzwaldes offenbar nicht umfassend wahrnehmen bzw. diesen nicht mit den notwendigen Bewirtschaftungsmassnahmen beanspruchen. Drittens wird die Schutzwaldthematik mit Berggebietenentwicklung und Holzwirtschaftsförderung in peripheren Regionen in Verbindung gebracht. Im letzten Punkt überschneiden sich Argumente aus dem Themenbereich Holznutzung mit der Berggebietspolitik des Bundes, wobei der Schutzwald als ein öffentliches Gut behandelt wird, aus dem regional wirtschaftlicher Nutzen generiert werden kann.

Für das Jahr 2015 formulierte die Arbeitsgruppe zwei Mittelfristziele.²³

12. a) Leistungen des Schutzwaldes zum Schutz von Regionen (Siedlungen, Bahn, Strasse) sind auf gesamtschweizerischem Niveau nachhaltig sichergestellt.
- b) Die Leistungen des Schutzwaldes sind bei der Gesellschaft (insb. bei politischen Entscheidungsträgern) gesamtschweizerisch be- und anerkannt.

Als Massnahmen hierfür werden vorgeschlagen, dass eine Programm- und Projektförderung im Rahmen eines nationalen Schutzwaldprogramms stattfindet. Dazu beitragen soll die Sicherstellung des Fachwissens zur Schutzwaldpflege.

13. Die Schutzleistung des Schutzwaldes ist wichtiger Bestandteil eines integralen Naturgefahrenrisikomanagements. Dieses funktioniert auf der Basis dezentraler und effizienter Organisationsmodelle.

Hierzu sollen als Massnahmen der Aufbau von Kompetenzen im Naturgefahren-Risikomanagement und die Verankerung des integralen Risiko- und Ressourcenmanagements in Praxis, Lehre und Forschung angewendet werden.

Die Leitfrage beinhaltete Konzepte und weitere Fragestellungen, welche von der Arbeitsgruppe nicht hinreichend beantwortet werden konnten. Zwar sind die Stossrichtungen klar,

²³ Schlussbericht der Arbeitsgruppe Schutzwald vom 16. Januar 2003. http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg_wald/rubrik3/uebersicht/projekt_wap/unterseite00115/index.html#sprungmarke1

doch die Konzepte, wie z.B. das integrale Naturgefahren-Risikomanagement, sind noch wenig fassbar.

Arbeitsgruppe Sozioökonomische Funktionen des Waldes

Der Themenbereich sozioökonomische Funktionen wurde von drei Arbeitsgruppen bearbeitet, die sich mit den Teilthemen Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe, Freizeit sowie Bildung arbeiten. Grund dafür ist die Breite der Thematik der sozioökonomischen Funktionen des Waldes, welche in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben.

Arbeitsgruppe Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe

Die Arbeitsgruppe Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe ist thematisch eng mit der Arbeitsgruppe Holznutzung verknüpft, konzentrierte sich aber vielmehr auf betriebswirtschaftliche denn volkswirtschaftliche Aspekte der Schweizer Holzwirtschaft. Diese befindet sich seit einigen Jahren in einer eher schwierigen wirtschaftlichen Situation. Die Bedeutung des Holzverarbeitenden Sektors an der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung fiel zwischen 1975 und 1997 um 50% (BFS und BUWAL, 2000). Die Diskussionen gingen denn auch von folgender Leitfrage aus:

Welche Strukturen in der Waldbewirtschaftung sind notwendig, damit öffentliche wie private Leistungen optimal erbracht werden können?

Die Leitfrage impliziert, dass die heutigen Strukturen ungünstig sind für die Wirtschaftlichkeit des Holzsektors und der Forstbetriebe. Die Arbeitsgruppe identifizierte die Probleme in diesem Teilbereich der sozioökonomischen Funktion des Waldes wie folgt:

- Private Waldbesitzer in der Schweiz verlieren zunehmend das Interesse an der wirtschaftlichen Nutzung des Waldes. Öffentliche Forstbetriebe gehören ausserdem nicht zu den Kerngeschäften der waldbesitzenden Gemeinden.
- Hohe Subventionssätze und der heute geltende Subventionsmechanismus führen zu starren Strukturen, verhindern strukturelle Anpassungen und stellen wenig Anreize für technische und organisatorische Innovation.

Das in der Arbeitsgruppe formulierte Mittelfristziel ist im oben erwähnten Punkt acht festgehalten. Mit ihm soll die ökonomische Situation der Waldwirtschaft grundlegend verbessert werden. Die Arbeitsgruppe ist der Überzeugung, dass die Probleme in diesem Themenbereich dringender Natur sind, so dass das Ziel per 2010 formuliert wurde.²⁴ Hierzu werden als Massnahmen unternehmerische Verselbständigung öffentlicher Forstbetriebe, Förderung optimaler Betriebsgrössen und -organisationsformen zur Effizienzsteigerung wie auch die Erschliessung neuer Märkte vorgeschlagen. Des Weiteren sollen die staatlichen und hoheitlichen Aufgaben von den betrieblichen Aufgaben bei der Sicherstellung der staatlichen Aufgaben entflochten werden. Noch ist in diesem Themenbereich unklar, inwieweit die

²⁴ Siehe auch Schlussbericht der Arbeitsgruppe Wirtschaftlichkeit von Forstbetrieben vom 13. Juni 2003. http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/forstdirektion/wh_waldundholz/wh30_projekte/wh30_projektbersicht/wh30_wap/wirtschaftlichkeit_fb_sb.pdf

Forstpolitik tatsächlich Einfluss nehmen kann auf die Umsetzung der Ziele und vorgeschlagenen Massnahmen.

Arbeitsgruppe Freizeit

Die gesellschaftlichen Ansprüche an den Wald als Erholungs- und Freizeitraum sind in den letzten Jahren stark gewachsen. Siebzig Prozent der Schweizer Bevölkerung lebt in urbanen Räumen und entwickelt wachsende und sich z.T. schnell ändernde Bedürfnisse an die stadtnahe und -ferne Natur und den Wald (vgl. Franzen et al., 1998; BUWAL, 1999b). Die Arbeitsgruppe Freizeit beschäftigte sich mit folgenden Leitfragen:

Wie stark soll der Erholungswald in der Schweiz bewirtschaftet werden? Wo sind die Grenzen der Erholungswaldbewirtschaftung?

Die Arbeitsgruppe stellte fest, dass der Schweizer Wald äusserst beliebt ist als Ort für Erholung und Freizeit. Die identifizierten Probleme in diesem Themenbereich wurden wie folgt formuliert:

- Die Bewirtschaftung des Waldes beachtet die Bedürfnisse der Waldbesuchenden bisher wenig.
- Forstbetriebe profitierten bis anhin kaum von der hohen Nachfrage der Waldbesuchenden.
- Die Freizeit- und Erholungsaktivitäten wirken sich zum Teil störend auf das Ökosystem Wald aus.

Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe hielt fest, dass diese Ausgangslage vielschichtig ist und die Problemstellung viele verschiedene Facetten aufweist. Die identifizierten Probleme seien ausserdem verknüpft mit Problematiken, die auch in andern WAP Themenbereichen zur Sprache kamen. Beispielsweise ist es unbestritten, dass Freizeitnutzungen im Wald Druck auf das Ökosystem Wald ausüben. Dies wurde auch in den Diskussionen der Arbeitsgruppe Biodiversität als eine der Hauptursachen für die Verringerung der Biodiversität zum Ausdruck gebracht. Es stellen sich also auch hier Querschnittsaufgaben.

Das Mittelfristziel für 2015 wurde dahingehend wie folgt formuliert:²⁵

14. Im Schweizer Wald erfolgen Freizeit- und Erholungsaktivitäten durch Lenkung schonend. In Agglomerationsnähe werden Wälder mit Vorrangleistung Freizeit und Erholung den Bedürfnissen entsprechend bewirtschaftet, was weitere Waldgebiete entlastet.

Als Massnahmenbereiche wurden von der Arbeitsgruppe Freizeit die Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für einen schonenden Umgang mit dem Wald, die Bereitstellung von Informations- und Entscheidungsgrundlagen für Waldbesitzer zur finanziellen Nutzung von Freizeit- und Erholungsaktivitäten und die Schaffung eines Know-how-Netzwerkes Natur-Wald-Freizeit-Tourismus-Gesundheit vorgeschlagen. Damit sollen in Zukunft Aussagen

²⁵ Siehe auch Schlussbericht der Arbeitsgruppe Freizeit und Erholung vom 26. Mai 2003. http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/forstdirektion/wh_waldundholz/wh30_projekte/wh30_projektbersicht/wh30_wap/freizeit_erholung_sb.pdf

über die effektive Belastung und Tragfähigkeit des Ökosystem Wald möglich werden bzw. die Nutzung aktiv gesteuert werden können.

Arbeitsgruppe Bildung

Die dritte Arbeitsgruppe im Schwerpunktthema sozioökonomische Funktionen des Waldes beschäftigte sich mit der Thematik Bildung, Forschung und Entwicklung. Die Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppe spielten sich vor dem Hintergrund eines Umbruchs in der Ausbildung im Forstbereich ab; einem Prozess, der schon seit längerem geplant war und der momentan wenig durch die Arbeit im WAP beeinflusst werden kann. So läuft beispielsweise der bisherige Studiengang zum Forstingenieur an der ETH Zürich im Jahr 2006 aus. Im Rahmen des neuen Departements Umweltwissenschaften der ETH Zürich soll das forstwissenschaftliche Fachwissen in einer Spezialisierung weiterhin angeboten werden. Demgegenüber wurde das Ausbildungsprogramm der beiden höheren forstlichen Fachschulen Maienfeld und Lyss durch einen neuen Ausbildungsgang an der Fachhochschule Zollikofen ergänzt.

Die Arbeitsgruppe Bildung befasste sich vor ebendiesem Hintergrund mit der Frage:

Welches moderne Aus- und Weiterbildungssystem stellt die erforderlichen Qualifikationen für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung sicher?

Einer der grossen Problembereiche, um den sich die Diskussionen drehten, betraf das herkömmliche forstliche Umfeld, dem es zum Teil an Entfaltungs- und beruflichen Karrieremöglichkeiten fehlt. Dies wird auch als einer der Gründe genannt, weshalb die Studierendenzahlen in den Forstwissenschaften und bei Auszubildenden in forstlichen Berufen relativ gering sind. Auf inhaltlicher Ebene wurde insbesondere festgehalten, dass die Aus- und Weiterbildung in der Holzwirtschaft zu wenig betriebswirtschaftliches Wissen vermittelt. Auch sei die Umweltbildung insgesamt zu wenig in den Bildungsgängen verankert. Des Weiteren wurde ein Defizit beim Transfer zwischen angewandter Forschung und aktuellen Problemen der Praxis festgestellt. Die Forschungsergebnisse deckten die Bedürfnisse der Praxis nicht genügend ab.²⁶

Das Mittelfristziel wurde denn auch folgendermassen formuliert:

15. Das Bildungssystem Wald inkl. Forschung und Entwicklung stellt jederzeit eine qualitativ hohe Fach- und Führungskompetenz der im und für den Wald Tätigen sicher.

Vor dem Hintergrund der bildungspolitischen Umstrukturierungen wurden als Massnahmen insbesondere die Festlegung von Kernkompetenzen im Bildungsbereich Wald, die Formulierung einer gemeinsamen und interdisziplinären Fortbildungspolitik, die Etablierung einer Waldpädagogik als Bestandteil aller Bildungsgänge und die Intensivierung des Wissenstransfers vorgeschlagen.

²⁶ Basierend auf Arbeitsdokument Schwerpunkt Bildung vom 11. Juni 2003. http://www.umweltschweiz.ch/imperia/md/content/forstdirektion/wh_waldundholz/wh30_projekte/wh30_projektbersicht/wh30_wap/bildung_sb.pdf

4.1.4 Zwischenfazit zu den Diskussionen in Arbeitsgruppen und Forum

Die Arbeit zu den sechs Schwerpunkten und den acht Themen kann zusammenfassend als tiefgehende, fachspezifische und sektorale Problembearbeitung bezeichnet werden. Bei allen Themen gab es grosse thematische Schnittstellen, welche auf die Querschnittsaufgaben bei der Problembearbeitung hindeuten. Einige der Leitfragen nahmen Problemdefinitionen und teilweise sogar Problemlösungen vorweg (z.B. Arbeitsgruppen Holznutzung und Schutzwald). Nichtsdestotrotz lag der Schwerpunkt der Diskussionen in allen Arbeitsgruppen auf der Problemanalyse. Bei der Strategieerarbeitung zeigte sich in vielen Fällen die Notwendigkeit der intersektoralen, ganzheitlichen Bearbeitungsweise (Beispiel Waldfläche, Waldschutz, Biodiversität, Schutzwald, sozioökonomische Funktionen).

Die vorgeschlagenen Massnahmenkataloge orientieren sich meist an Bestehendem und deuten damit auf eine eher inkrementale Vorgehensweise bei der Suche nach möglichen Optimierungen und Veränderungen hin. Eigentliche Ausnahmen bilden die beiden Themenbereiche Holznutzung und Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe. Hier wurde teilweise stark für eine grundlegende Neuorientierung bzw. Schaffung neuer Rahmenbedingungen für die Holzwirtschaft plädiert, welche beispielsweise mittels spezifischer Förderung bzw. Deregulierung und Liberalisierung der bisherigen Waldpolitik erreicht werden könnte.

Die Rolle des Forums war, den gesamten WAP Prozess inhaltlich zu begleiten und bezüglich Schwerpunkte und Themen politische Stossrichtungen auf der Basis der Inputs aus den Arbeitsgruppen abzuleiten. Das BUWAL (2003a: 15) schreibt, dass damit eine bisher nicht in dieser Art existierende Dialogplattform für am Wald interessierte Anspruchsgruppen geschaffen wurde, die sich für den Prozess insgesamt als äusserst wertvoll erwies. Im Forum wurden denn auch meist strategische und politisch relevante Punkte diskutiert, die zurück an die Arbeitsgruppen gelangten. In ihm wurde aber auch die eigentliche Lobbyarbeit der verschiedenen Interessen- und Anspruchsgruppen geleistet. Verschiedene Positionspapiere, die ausserhalb des WAP Projektrahmens verfasst wurden, gelangten in die Forumssitzungen und wurden ebenfalls diskutiert (Pro Natura et al., 2003; Schweizerischer Forstverein, 2003; Verband Schweizerischer Forstunternehmungen et al., 2003). Auch wurde hier die Gesamtsynthese des WAP vorbereitet. Basierend auf den Forumsdiskussionen wurden schliesslich die oben erwähnten 15 Mittelfristziele verabschiedet, die in Tabelle 4-1 nochmals im Überblick dargestellt werden.

Tabelle 4-1: Ziele der Schweizer Waldpolitik für das Jahr 2015

Waldfläche	1. <i>Waldflächenerhaltung</i> : Der Wald wird in seiner räumlichen Verteilung grundsätzlich erhalten und nimmt in seiner Fläche nicht ab. Seine Leistungen zur CO ₂ -Bilanz wird anerkannt und gefördert
	2. <i>Landschaftliche Vielfalt</i> : Der Wald trägt massgeblich zur Erhaltung der landschaftlichen Vielfalt bei.
	3. <i>Vernetzte Wälder/Waldränder</i> : Die Wälder sind vernetzt und über ökologisch aufgewertete Waldränder mit dem Grünland verzahnt.
Waldschutz	4. <i>Bodenschutz/-fruchtbarkeit</i> : Waldboden, Wasser und Bäume sind nicht durch Stoffeinträge, Bewirtschaftung und physikalische Einwirkungen gefährdet.
	5. <i>Schadorganismen</i> : Der Wald wird nicht von eingeschleppten Schadorganismen befallen. Der Befall durch Schadorganismen überschreitet das im Hinblick auf Waldleistungen akzeptierte Mass nicht.
Holznutzung	6. <i>Holzverwendung</i> : Markant erhöhte Holzverwendung (Steigerung der Nachfrage in sämtlichen Bereichen) führt zu erhöhter Wertschöpfung und verbesserter CO ₂ -Bilanz der Schweiz durch Substitutionseffekte und Senkenwirkung.
	7. <i>Holzverarbeitung</i> : Wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen ermöglichen die Erhöhung der Verbrauchermengen. Höhere Wettbewerbsfähigkeit in der Holzbranche.
Biodiversität	9. <i>Artenschutz</i> : Die seltenen und gefährdeten Tiere und Pflanzen bleiben erhalten – selten gewordene Arten werden wieder häufiger. Ökologisch wertvolle Baumarten nehmen zu. Von Natur aus bei uns häufige Arten bleiben häufig.
	10. <i>Natürliche Waldentwicklung</i> : Der ganze Wald wird als naturnahes Ökosystem behandelt und erhalten – seine natürliche Entwicklung wird auf einer repräsentativen Fläche zugelassen (Naturwaldreservate, Altholzinseln, Totholz)
	11. <i>Wald-Wild</i> : Der Wald bietet den Wildtieren ausreichend Lebensraum und Ruhe. Die Wildbestände sind an ihre Lebensräume angepasst und haben eine natürliche Alters- und Geschlechterverteilung. Die natürliche Verjüngung der Wälder wird durch die Wildhuftiere nicht geschädigt.
Schutzwald	12. <i>Schutzwaldleistungen</i> : Die Leistungen des Schutzwaldes zum Schutz von Regionen (Siedlungen, Bahn, Strasse) sind auf gesamtschweizerischem Niveau nachhaltig sichergestellt und bei der Gesellschaft (insbesondere bei politischen Entscheidungsträgern) gesamtschweizerisch be- und anerkannt.
	13. <i>Naturgefahrenrisikomanagement</i> : Die Schutzleistung des Waldes ist wichtiger Bestandteil eines integralen Naturgefahrenrisikomanagements. Dieses funktioniert auf der Basis dezentraler und effizienter Organisationsmodelle.
sozioökonomische Funktionen	8. <i>Wirtschaftlichkeit</i> : Die ökonomische Situation der Waldwirtschaft ist verbessert.
	14. <i>Freizeit und Erholung</i> : Im Schweizer Wald erfolgen Freizeit- und Erholungsaktivitäten durch Lenkung schonend. In Agglomerationsnähe werden Wälder mit Vorrangleistung Freizeit und Erholung den Bedürfnissen entsprechend bewirtschaftet, was weitere Waldgebiete entlastet.
	15. <i>Bildung/Forschung und Entwicklung</i> : Das Bildungssystem Wald inkl. Forschung und Entwicklung stellt jederzeit eine qualitativ hohe Fach- und Führungskompetenz der im und für den Wald Tätigen sicher.

Quelle: BUWAL (2003b: 2)

Der Projektleitung in Zusammenarbeit mit der externen Prozessbegleitung kam die eigentliche Synthesearbeit zu. Sie befasste sich auch mit den bereits erwähnten Schnittstellen und Querschnittanforderungen sowie den möglichen Konflikten, die aus den Diskussionen in den Arbeitsgruppen hervorgingen. Die Verhältnisse der Themenziele hinsichtlich Synergien, Konflikten und neutralem Verhältnis sind in Tabelle 4-2 abgebildet. Sie gibt einen guten Überblick über die zentralen Konfliktpunkte, die im Verlauf des WAP intensiv diskutiert und debattiert wurden und die es im weiteren Verlauf des WAP weiterhin zu beachten gilt. Diese treten insbesondere im Themenbereich Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe in Bezug auf Biodiversität und Waldschutz auf. Des Weiteren steht der Themenbereich Freizeit teilweise in Konflikt mit ökologischen und wirtschaftlichen Interessen.

Tabelle 4-2: Synergien und Konflikte zwischen den Themenzielen

		Waldflächenerhaltung (1)	landschaftliche Vielfalt (2)	vernetzte Wälder/ Wald-ränder (3)	Bodenschutz/-fruchtbarkeit (4)	Schadorganismen (5)	Holzverwendung (6)	Holzverarbeitung (7)	Arten-schutz (9)	natürliche Waldentwicklung (10)	Wald-Wild (11)	Schutz-waldleistungen (12)	Naturge-fahren-risiko-management (13)	Wirt-schaftlichkeit (8)	Freizeit und Erholung (14)
Waldfläche	Waldflächenerhaltung (1)														
	landschaftliche Vielfalt (2)	+													
	vernetzte Wälder/ Wald-ränder (3)	+	+												
Wald-schutz	Bodenschutz/-fruchtbarkeit (4)	+	+	+											
	Schadorganismen (5)	+			+										
Holz-nutz-ung	Holzverwendung (6)														
	Holzverarbeitung (7)						+								
Biodiver-sität	Arten-schutz (9)		+	+	+	+									
	natürliche Waldentwicklung (10)		+		+				+						
	Wald-Wild (11)			+	+				+	+					
Schutz-wald	Schutzwaldleistungen (12)	+	-		+	+					+				
	Naturgefahrenrisiko-management (13)											+			
sozio-ökon. Funktionen	Wirtschaftlichkeit (8)			-	-	+	+	+	-	-					
	Freizeit und Erholung (14)		+	+	-				-	+	-			-	
	Bildung/F+E (15)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

+	= Ziele stehen in synergetischem Verhältnis		= neutrales Verhältnis
-	= Ziele stehen in konfliktivem Verhältnis		

Quelle: BUWAL (2003: 6)

4.2 Das WAP im Lichte der NFP Anforderungen

Die erste wichtige Phase des WAP Prozesses, der durch intensive Diskussionen und Verhandlungen innerhalb des multi-stakeholder Dialogs geprägt war, wurde Ende 2003 mit dem Schlussbericht zu Händen des UVEK und des Bundesrates abgeschlossen. Momentan befasst sich insbesondere die Eidg. Forstdirektion mit der Vorbereitung der Gesetzesrevisi- on sowie mit der Ausarbeitung von Verordnungen, die keiner Gesetzesrevision bedürfen. Wohin sich der WAP Prozess weiter entwickelt und welche Ergebnisse er hervorbringt lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht endgültig abschätzen. Deshalb konzentrieren wir uns mit unserer Analyse weniger auf die Wirkung als auf den Prozess, seine Charakteristika und seine möglichen Neuerungen für die Forstpolitik. Für diese Analyse verwenden wir den in Kapitel 3 aufgestellten Kriterienkatalog. Im Folgenden soll der WAP Prozess bis Ende 2003 dahingehend beurteilt, inwieweit er mit den aufgestellten Kriterien übereinstimmt. Es gilt dabei zu berücksichtigen, dass diese Kriterien und Inhalte zwar international diskutiert und verabschiedet wurden, dass diese jedoch weder national noch international verbindlich sind. Deshalb soll unsere Beurteilung keine Notengebung sein, sondern einen substanziellen Beitrag für Lernprozesse und Verbesserungsbestrebungen leisten. In unserer Beurteilung stützen wir uns primär auf eine Dokumentenanalyse und Beobachtungen in den WAP Arbeitsgruppen, dem Forum und der externen Prozessbegleitung.

4.2.1 Partizipation und Mitwirkung

Die Partizipation soll in einem NFP berücksichtigt werden, um alle am Wald interessierten Akteure in den politischen Prozess miteinzubeziehen, den Informationsfluss zu erhöhen, die Entscheidungsfindung transparent zu machen und somit den politischen Prozess und dessen Inhalte zu legitimieren (siehe Kapitel 3.3.1). Wie in vielen anderen NFP Prozessen stand auch beim WAP der partizipative Ansatz im Vordergrund. Das Schweizer NFP teilt somit die Vorliebe für das partizipative Element im NFP mit andern Ländern, wie zum Beispiel Deutschland oder Finnland. Allerdings sind die NFPs in Deutschland und Finnland eher durch eine Überbetonung des partizipativen Ansatzes geprägt. Dies hatte Auswirkungen auf den eigentlichen Output, der sich nicht so sehr am übergeordneten Ziel der nachhaltigen Waldnutzung orientierte, sondern vielmehr hervorhob, wie einschliessend der walddpolitische Dialog war und im Falle Deutschlands immer noch ist.

In der Schweiz wurde der WAP Prozess mit einer institutionalisierten Form von Partizipation, nämlich der Vernehmlassung, gestartet. Sie stellt ein typisches Verfahren dar, das einer Anhörung entspricht und keine Mitwirkung bzw. Mitbestimmung ermöglicht (Linder, 1994). Insgesamt generierte das Vernehmlassungsschreiben wenig Rücklauf von Stellungnahmen. Das UVEK gab zu einem grossen Teil den Rahmen und die Inhalte vor und zeigte relativ wenig Bereitschaft zur Modifikation. Erst nach der Vernehmlassung wurde das WAP zum politischen Handlungsprogramm mit breiten Mitwirkungsmöglichkeiten für interessierte und betroffene Kreise. In diesem, nach der Terminologie der MCPFE (2003a) genannten, „multi-stakeholder dialogue“ waren alle grundsätzlich am Wald interessierten Akteursgruppen vertreten (siehe Abbildung 4-2).

Die Zusammensetzung der Teilnehmenden ist kritisch bei der Umsetzung des Partizipationsprinzips. Es stellt sich die Frage nach der Repräsentativität und Bereitschaft der Teilnehmenden, aktiv und konstruktiv am forstpolitischen Diskurs und der Politikbildung mitzuwirken. Insgesamt waren über 130 Personen am WAP Prozess beteiligt (inkl. Projektleitung und Moderation). In den Tabellen 4-3 und 4-4 sind die Teilnehmenden nach ihrer institutionellen Herkunft und nach ihrer Funktion in den verschiedenen Organen des WAP aufgeführt. Aufgrund der Herkunft und der Zusammensetzung der WAP Teilnehmenden lässt sich ablesen, wie repräsentativ und umfassend die Partizipationsmöglichkeiten sind. Insgesamt waren alle wesentlichen am Wald interessierten Akteure im WAP Prozess vertreten.

Tabelle 4-3: Akteure im WAP nach Kategorie und Herkunft

<i>Teilnehmende</i>		<i>Total</i>
<i>Parlamentarier/innen</i>		7
	Grüne Partei	1
	SP	1
	CVP	2
	FDP	1
	SVP	2
<i>Bundesverwaltung</i>		25
	BUWAL	19
	BLW	2
	ARE	2
	BFE	1
	seco	1
<i>Kantone</i>		25
	vertreten	14
	nicht vertreten	12
<i>Forschung</i>		17
	ETH	6
	WSL	5
	Universitäten	5
	andere	1
<i>Organisationen</i>		13
	Umwelt	7
	andere (Sport, Gesundheit)	6
<i>Berufsverbände</i>		5
<i>Betriebe/Waldwirtschaft</i>		7
	Betriebe	3
	Verband	2
	Arbeitsgruppe	2
<i>Waldeigentümer</i>		10
	Gemeinden	4
	Verband	5
	VBW	1
<i>Holzwirtschaft</i>		5
<i>Ingenieurbüros</i>		2
<i>andere</i>		6
<i>Moderation</i>		7
<i>TOTAL</i>		130

Quelle: Mitgliederlisten in WAP Schlussbericht (Projektleitung WAP-CH und BHP - Brugger und Partner, 2004: 78, 80-85).

Die sieben beteiligten Parlamentarier/innen arbeiteten alle im WAP Forum mit, welches das eigentliche politische Entscheidungsorgan im Prozess darstellte. Alle Bundesratsparteien sowie das Grüne Bündnis waren durch Stände- und Nationalräte im Forum vertreten. Zwei von sieben sind Kommissionsmitglieder für Umwelt, Raumplanung und Energie. Die beiden SVP Vertreter sind zugleich Repräsentanten der Verbände Waldwirtschaft Schweiz und der

bernischen Waldbesitzer (VBW), die durch andere Vertreter insbesondere in den Arbeitsgruppen Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe und der Holznutzung aktiv waren.

Tabelle 4-4: Mitarbeit in Forum und Arbeitsgruppen der WAP Akteure (exkl. Moderation, Doppelmandate möglich)

Teilnehmende	Forum	Waldfläche	Waldschutz	Holznutzung	Biodiversität	Schutzwald	sozioökon. Funktionen		
							W	F	B
Parlamentarier/innen	7								
Bundesverwaltung	4	5	4	1	3	2	2	2	2
Kantone	4	2	6	1	3	3	2	3	1
Forschung	3	1	4		2	5		3	1
Organisationen	4	2	2		1			3	1
Berufsverbände	3						1		1
Betriebe/ Waldwirtschaft	1		1			3	2		1
Waldeigentümer		2	1	2		1	1	2	1
Holzwirtschaft	2			3					
Ingenieurbüros andere		1	1			2	2		
TOTAL	28	13	19	7	9	16	10	14	9

Quellen: Schärer (2002, verändert), Mitgliederlisten in WAP Schlussbericht (Projektleitung WAP-CH und BHP - Brugger und Partner, 2004: 78, 80-85).

Die Gruppe der Verwaltung war zahlenmässig dominiert durch das BUWAL. Das Bundesamt für Raumentwicklung (are), das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und das Bundesamt für Energie (BFE) waren mit je einem, maximal mit zwei Teilnehmern/innen vertreten. Die Kantone waren mit insgesamt 25 Personen vertreten, die jedoch nur aus 14 Kantonen stammten. Die restlichen 12 Kantone waren nicht direkt vertreten. Regional ausgedrückt fehlten die Nordwestschweiz und die Westschweiz, abgesehen von den Kantonen Solothurn und Waadt. Die Zentral- und Ostschweiz sowie die Südalpenkantone waren mit zwei bis vier Vertretern/innen, das Mittelland mit acht Vertretern/innen präsent. Aus dem Bereich Bildung und Forschung waren die ETH, die WSL, verschiedene Universitäten und Forschungsinstitute vertreten. Es fehlten die Fachhochschulen und Ausbildungsstätten für Förster. Bei den teilnehmenden Organisationen stammten sieben aus dem Umweltbereich und sechs aus den Bereichen Freizeit, Sport und Gesundheit. Mit dem WWF, der Stiftung Landschaft Schweiz und Birdlife Schweiz waren drei wichtige Schweizer Umweltorganisationen auch im Forum vertreten. Sie fehlten jedoch gänzlich in den Arbeitsgruppen Holznutzung und Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe, wo am meisten Einigungshindernisse zwischen wirtschaftlichen und ökologischen Interessen auftraten. Dies hatte zur Folge, dass diese Einigungshindernisse erst im Forum weiter ausgetragen wurden.

Die partizipativen Möglichkeiten, welche der WAP Prozess eröffnete, waren insgesamt neu. Die Internetplattform und die Arbeit in den Arbeitsgruppen und dem Forum stellten verschiedene Formen der Partizipation dar, mit denen vorher noch wenig bis kaum Erfahrung gesammelt wurde. Insgesamt trug die Umsetzung des Prinzips Partizipation zum verbesserten Austausch zwischen Verwaltung und am Wald interessierten Gruppen bei, wobei auf beiden Seiten Lernprozesse stattfanden. Die Mitwirkungsmöglichkeiten boten trotz kritischer Einstellung bei der Lancierung des WAP Prozesses die Grundlage für die Legitimation des

Prozesses insgesamt. Mit dem partizipativen Prozess war allerdings ein hoher Zeitaufwand von insgesamt drei Jahren und die Notwendigkeit einer externen, fachlich qualifizierten Moderation verbunden. Insbesondere an die Moderation wurden hohe Anforderungen gestellt. Diese musste den Prozess so begleiten und dokumentieren, dass die Konfliktpunkte identifiziert und immer wieder in die Diskussionen eingebracht werden konnten. Dies verlangte auch von den Projekt- und Arbeitsgruppenleitungen das Aufgreifen widersprüchlicher Stimmen aus andern Arbeitsgruppen, denn durch die Organisation in verschiedene Arbeitsgruppen waren deren Arbeitsweisen relativ losgelöst von andern Themenbereichen. Dies machte eine übergeordnete Koordination der Inhalte und Forderungen sowie eine Kompromissfähigkeit und Konsensorientierung der einzelnen Akteurgruppen notwendig.

Die Einladung zum aktiven Mitdenken und zum Informationsaustausch zwischen WAP Teilnehmenden und weiteren Kreisen der Bevölkerung führte ausserdem zu verschiedenen Nebenveranstaltungen. So war die Schweizer Waldpolitik und das WAP an der Jahrestagung 2002 der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) Thema einer Podiumsdiskussion. Des weiteren organisierte der Schweizerische Forstverein zweimal an drei verschiedenen Orten einen Waldgipfel, an denen über 300 Fachleute zu den Themenbereichen des WAP diskutierten. Aus diesen Aktivitäten resultierten eine Anzahl Positionspapiere des Schweizerischen Forstvereins (2003), der Waldwirtschaft Schweiz (2003), der SAB (2002), der Kantonsoberrforsterkonferenz (2003), der Konferenz der kantonalen Forstdirektoren (2003) sowie, als gemeinsame Positionierung, von Pro Natura, Birdlife Schweiz, Stiftung Landschaft Schweiz und WWF Schweiz (2003). Des Weiteren gingen mindestens 60 Stellungnahmen und Mitteilungen per E-Mail an die Projektleitung ein.

Zusammenfassend gestaltete sich die partizipative Umsetzung des WAP Prozesses zufriedenstellend. Aus der Auswertung der WAP Teilnehmenden geht zwar hervor, dass die Romandie regional und der Naturschutz insgesamt untervertreten waren. Auch stellte die Bundesverwaltung mit insgesamt 25 Vertretern/innen einen mächtigen Block dar. Dennoch arbeiteten die beteiligten Akteure gemeinsam bis zum Ende des multi-stakeholder dialogue vielseitig und intensiv an zentralen Inhalten der Schweizer Forstpolitik, ohne wesentlich auszuscheren. Der Prozess vermochte eine breite Diskussion über zentrale waldpolitische Fragen der Schweiz auszulösen, wobei jedoch die inhaltliche Diskussion auf einem noch eher generellen Niveau verlief und sich bisher erst in einer wenig verbindlichen Phase befindet. Insgesamt kann für die Problemdefinierungsphase und die politische Verhandlung bzw. Kultur die Partizipation im WAP als positiv beurteilt werden.

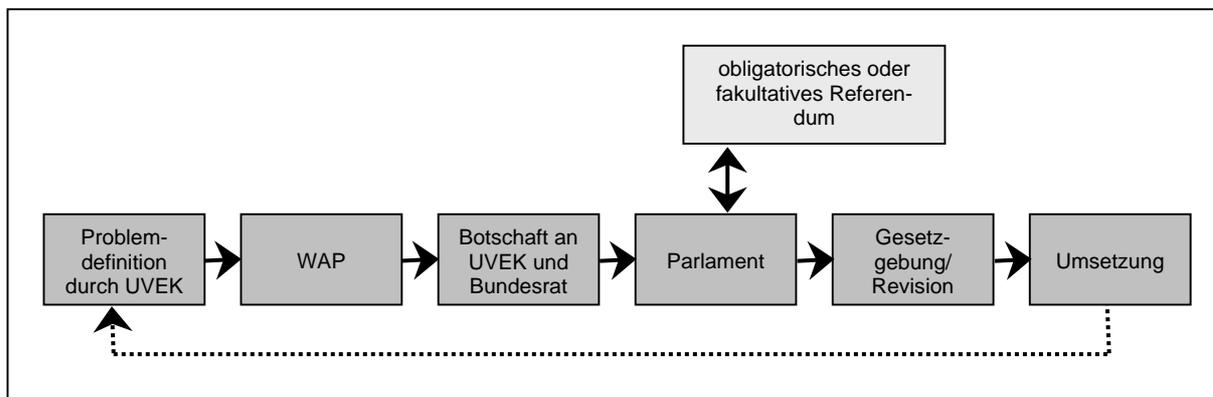
4.2.2 Iteratives Vorgehen versus inkrementale Anpassung

Das iterative Vorgehen in einem NFP soll ein kontinuierliches Lernen in der Politik und die Fähigkeit der ständigen Anpassung des Prozesses an neue oder vorher nicht berücksichtigte Bedingungen oder neue Erkenntnisse ermöglichen. Die kontinuierliche Anpassung trägt somit zu einer Verbesserung der Sachpolitik, sowohl auf der Programm- als auch auf der Vollzugsebene, bei. Mit Hilfe der „iterative loops“ bzw. der ständigen Reflexion können zwischen allen Stufen der Entscheidungen von Problemdefinition, Zielformulierung, Visions- und Strategieentwicklung, Politikformulierung, Entscheidung und Umsetzung Evaluations-,

Kontroll- und Lernprozesse ablaufen, die das NFP inhaltlich konsistenter und substantieller werden lassen. Gemäss den Diskussionen im IPF, IFF, MCPFE und der COST Aktion E19 geht der iterative Ansatz von einer langfristigen Planung und Umsetzung eines NFP aus, der in verschiedenen Phasen des Prozesses die Zielsetzung und Vorgehensweisen hinterfragt und in das Licht der bisher gemachten Erfahrungen rückt (MCPFE, 2003b; Glück et al., 2003).

Das WAP ging zwar von einem schrittweisen Vorgehen für die Verbesserung der Schweizer Forstpolitik aus, der Prozess war aber nicht iterativ angelegt, sondern setzte auf die bisherigen Erfahrungen der seriellen und inkrementalen Politikveränderung. Das WAP hatte bereits zu Beginn ein klares Ziel. Es sollte zu einer Gesetzesrevision beitragen, das die Schweizer Waldpolitik moderner gestalten und die nachhaltige Waldnutzung sicherstellen sollte. Der Prozess entsprach vielmehr einem linearen Schema. Dies zeigte auch der klare Fahrplan, dem der WAP Prozess folgte (Abbildung 4-4). Auf inhaltlicher Ebene waren zwar Hinterfragung und Reflexion über Ziele und Massnahmen möglich, die strategische Planung ging aber mehrheitlich von einem linearen Prozessverlauf aus. Es wird künftig eher davon abhängen, welche Instrumente zur Überprüfung der Waldpolitik angewendet werden (z.B. Monitoring und Evaluation). In den WAP Projektdokumenten befindet sich jedoch nirgends ein Hinweis auf iterative Vorgehensweisen. Insgesamt stimmt das WAP nicht mit dem von IPF und MCPFE vorgeschlagenen Kriterium des iterativen Vorgehens überein.

Abbildung 4-4: Der WAP Prozess – ein linearer politischer Prozess



Quelle: Eigene Darstellung

4.2.3 Berücksichtigung der Intersektoralität

Ein weiteres wichtiges prozedurales Element eines NFP ist die Intersektoralität. Die Intersektoralität erhöht den Informationsaustausch und die Koordination zwischen verschiedenen Politikbereichen, die Transparenz und die Legitimation von politischen Prozessen im politisch-administrativen System. In der Schweiz ist die Vorbereitung und Umsetzung der Waldpolitik bisher institutionell dem BUWAL bzw. der Eidg. Forstdirektion zugewiesen (Schmithüsen und Zimmermann, 2000). Gemäss Art. 1 des Waldgesetzes wird der Wald nicht nur als Holzproduktionsfaktor betrachtet, sondern in seiner multi-sektoralen Bedeutung im Bereich Umweltschutz, Biodiversitätsschutz, Siedlungsschutz, CO₂-Senke, Energie,

Freizeit und Bildung. Um dieser Bedeutung gerecht zu werden und die sich teilweise widersprechenden Ansprüche zugleich optimal zu koordinieren, ist eine intersektorale sowie inter- und überdepartementale Vorgehensweise bei der modernen Waldpolitik nötig. Bereits heute beschäftigen sich andere Verwaltungsstellen mit ähnlichen, den Wald betreffenden Aspekten, wenn auch aus einer anderen Perspektive.

Die Beurteilung der Berücksichtigung der Intersektoralität im WAP lässt sich hinsichtlich einer formalen und materiellen Betrachtungsweise vollziehen. Formal fordert das Element der intersektoralen Koordination den Einbezug anderer Politikbereichsvertreter in den WAP Prozess. Materiell geht es um die inhaltliche Integration der Waldpolitik in andere Politikbereiche bzw. die Zusammenführung mit anderen Sektoralpolitiken. Dem formalen Aspekt wurde durch die Arbeitsweise im WAP Rechnung getragen. Entsprechend wurden Vertreter anderer Bundesämter durch die Einladung zur Mitarbeit in Arbeitsgruppen und Forum in das WAP miteinbezogen. Mit ein bis maximal vier Vertretern waren seco, BLW, are und BFE repräsentiert; BLW, are, BFE und seco waren im Forum vertreten, are und BLW zusätzlich noch in den Arbeitsgruppen Waldfläche (are und BLW) und Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe (BLW). Aus dem BUWAL beteiligten sich nebst der Forstdirektion Vertreter der Sektionen Natur und Landschaft sowie Luftreinhaltung an den Diskussionen in den Arbeitsgruppen. Die Forstdirektion war jedoch mit insgesamt 12 Vertretern/innen in den Arbeitsgruppen vergleichsweise übervertreten. Die Projektleitung war indessen nur mit Leuten aus der Forstdirektion, die Projektoberleitung mit den BUWAL Direktoren und dem Eidg. Forstdirektor besetzt. Im oberen Projektmanagement gab es also keine Vertretung eines anderen Bundesamtes. Dies zeigt unter anderem auch den eher geschlossenen Kreis der waldpolitisch Aktiven.

Der Handlungsbedarf an Koordination zwischen Politikbereichen, die den Wald direkt oder indirekt betreffen, bzw. die inhaltliche Integration der Waldpolitik in andere Sektoralpolitiken wurde zwar erkannt und entsprechend postuliert, doch bestehen bisher noch wenig gemeinsame Strategien und Ziele. Erst die gegen Ende des WAP Prozesses ausgearbeiteten Massnahmenpläne machten einen grossen Nachholbedarf deutlich (Projektleitung WAP-CH und BHP - Brugger und Partner, 2004). Inhaltliche intersektorale Koordinationsbemühungen werden insbesondere mit der Landwirtschaft und der Raumplanung (Thema Waldfläche), der Regionalpolitik (Thema Holzwirtschaft) und des Natur- und Heimatschutzes (Thema Biodiversität) identifiziert. Der WAP Prozess soll somit insbesondere über die Botschaft an den Bundesrat hinaus eine intersektorale Koordination auslösen. Jedoch gibt es bisher in den angesprochenen Politikbereichen noch keine vergleichbaren Prozesse. Ausserdem fehlen über das WAP und die Politikformulierung hinausgehende institutionelle Gefässe zur Weiterentwicklung der intersektoralen Koordination im angesprochenen Ausmass.

Auf internationaler Ebene wird die Thematik der intersektoralen Koordination jedoch von der Schweiz massgeblich vorangetrieben (Schärer in MCPFE, 2003a). So wurde beispielsweise an der MCPFE in Wien 2003 die Resolution W1 mit dem Titel „Cross-sectoral coordination and National Forest Programmes“ verabschiedet (MCPFE, 2003b). Auch im Rahmen des UNFF bemüht sich die Schweizer Delegation um die Institutionalisierung des Elements der Intersektoralität. Insgesamt sind Ansätze der Intersektoralität im WAP vorhanden, doch

lässt sich die Wirkung der bisherigen Koordinationsbemühungen erst in einigen Jahren schlüssig beurteilen. Sie wird im Wesentlichen auch vom Verhalten und Themen der übrigen waldrelevanten Bundesämter abhängen.

4.2.4 Konfliktvermeidung oder Konfliktmanagement?

Im Kriterienkatalog in Kapitel 3 wurde bereits erwähnt, dass mit den Kernelementen der Partizipation und Intersektoralität das Element der Konfliktlösung eng verbunden ist. Aus den oben beschriebenen Prozessabläufen im WAP wird klar, wie notwendig das Konfliktmanagement bei einem partizipativen, intersektoralen Prozess wird. Ohne konfliktlösungsorientierte Ansätze können die auftretenden Interessenkonflikte zwischen wirtschaftlichen und ökologischen Interessen kaum gelöst werden. Dafür ist jedoch die Synthese- und Kommunikationsarbeit der Arbeitsgruppenleiter und der Moderation von grosser Bedeutung. Nur durch die Überwindung der sektoralen Grenzen, welche die Arbeit in den Arbeitsgruppen verursacht, können die inhaltlichen und strukturellen Konflikte aufgedeckt werden.

Mit dem WAP wurde eine für die Schweizer Verwaltung neue Form der Partizipation auf Bundesebene eingeführt, die spezielle Anforderungen an die federführende Institution im Bereich Konfliktmanagement stellt. Von Bedeutung ist daher insbesondere der Konfliktgegenstand der wirtschaftlichen und ökologischen Nachhaltigkeit. Dieser ist von der Sachstruktur her äusserst komplex und stellt hohe Anforderungen an ein Konfliktmanagement. Er trat auch in den Diskussionen des WAP wiederholt und mit unterschiedlicher Vehemenz auf, wo allen Parteien die gleichen Möglichkeiten zur Formulierung und Einbringung ihrer Anliegen gegeben wurde. Die involvierten Parteien vertraten dabei sowohl private und öffentliche Interessen. Die Umweltorganisationen waren eher dahingehend motiviert, im öffentlichen als im privaten Interesse zu argumentieren. Demgegenüber bildete sich eine starke Gruppe der Holzwirtschaft heraus, die ihrerseits unternehmerische und privatwirtschaftliche Interessen verfolgte. Die beiden Lager der Umweltorganisationen und der Holzindustrie und Holzwirtschaft schmiedeten im WAP Prozessverlauf Allianzen mit anderen WAP Akteuren, insbesondere mit Forumteilnehmenden, um ihren Forderungen genügend Gewicht zu verleihen.

Insgesamt war der WAP Prozess bisher auf Verhandlung und Interessenneutralisierung ausgelegt. Während des ersten WAP Jahres 2002 wurden die Konflikte denn auch auf sehr allgemeinem Niveau behandelt, was vorerst relativ unproblematisch war. Die Arbeitsweise in den Arbeitsgruppen war klar konsensorientiert und die Synthesepapiere gaben den Stand der Diskussionen und den kleinsten gemeinsamen Nenner wider. Inkohärenzen und unterschwellige Konflikte sind aufgrund dieser Papiere für die Öffentlichkeit nicht ersichtlich. Einzig die vielerorts in Zusammenhang mit dem WAP Prozess veröffentlichten Artikel und Stellungnahmen deuten darauf hin, dass die polarisierenden Kräfte zwischen Ökonomie und Ökologie für die öffentliche und politische Meinungsbildung und den weiteren Verlauf des WAP von Bedeutung sein werden (Jäggi, 2003; Heusser, 2003; Hostettler und Heinemann, 2003). Im Verlauf des Jahres 2003 wurden die Konflikte denn auch erhärtet. Darauf reagierend fanden bilaterale Gespräche zwischen der WAP Projektleitung und den Konfliktparteien statt. Des Weiteren wurde in der sogenannten Tripartite Kommission von Projektleitung,

Umweltorganisationen und der Waldwirtschaft Gespräche zur Definition und Umsetzung des naturnahen Waldbaus und sein Beitrag an die Sicherstellung der nachhaltigen Waldnutzung diskutiert. Aber auch hier erwiesen sich die Positionen als tendenziell verhärtet. Noch kam es zu keinen konstruktiven Lösungsvorschlägen für eine Standardisierung des naturnahen Waldbaus, der die nachhaltige Waldnutzung ins Zentrum stellt.

Zusammenfassend kann der WAP Prozess im Hinblick auf das Konfliktmanagement dahingehend beurteilt werden, dass zwar Möglichkeiten der Konfliktaustragung und -lösung vorhanden waren und Konflikte aufgezeigt werden konnten. Insgesamt bewegten sich die Verhandlungsprozesse aber auf einem sehr generellen Niveau, wo die inhaltlichen Konflikte nicht adäquat bearbeitet werden konnten. Das WAP hätte aufgrund der Erfahrungen in anderen europäischen Ländern und des latenten Konflikts zwischen Ökonomie und Ökologie durch Antizipation von Konflikten konstruktiver mit den verschiedenen Positionen und Interessen umgehen können.

4.2.5 Capacity-building im WAP

Nebst den prozeduralen Elementen sind für ein NFP auch inhaltliche Elemente von zentraler Bedeutung. Kapitel 3 identifizierte die Elemente capacity-building sowie Monitoring und Evaluation als wichtige Bestandteile eines substanziellen und wirkungsvollen NFP. Das Element capacity-building hat für einen NFP Prozess dahingehend Bedeutung, dass mit ihm ein gezielter Ausbau von Fähigkeiten und des organisationalen Lernens seitens der öffentlichen Verwaltung und der am Prozess beteiligten Vertreter/innen von Privaten und Öffentlichkeit verbunden sind. Diese zielen im Falle von partizipativen, iterativen, intersektoralen und konfliktlösungsorientierten NFPs darauf ab, besser mit den neuen Anforderungen an die politische Steuerung moderner Gesellschaften umzugehen.

Mit dem WAP wurde in der Schweizer Forstpolitik Neuland betreten. Der forstpolitische Prozess gestaltete sich erstmals als umfassender, partizipativer Prozess, der auch der intersektoralen Koordination Rechnung zu tragen versuchte. Diese Eigenart unterschied sich grundlegend von dem bisher eher hierarchisch, von Experten gesteuerten Vorgehen im Forstsektor. Allein diese Tatsache deutet darauf hin, dass das WAP und die damit verbundene Erfahrung mit einem modernen politischen Handlungsprogramm zur Wissensgenerierung und zu einem Ausbau der Fähigkeiten bei der Verwaltung und andern Beteiligten mit einem Waldbezug geführt haben. Inwieweit der gemeinsame Lernprozess und der Informationsaustausch unter den teilnehmenden Institutionen und Akteuren ausserhalb des erweiterten forstpolitischen Systems beigetragen haben, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

Insgesamt initiierte der WAP Prozess verschiedene Lernprozesse in der Verwaltung und in der Öffentlichkeit. Inhaltlich thematisiert wurde des Element capacity-building vor allem im Themenbereich „Bildung“. Insbesondere vor dem Hintergrund der Veränderungen der Studiengänge an der ETH sowie der Schaffung neuer Lehrpläne an den Fachhochschulen wurden Ziele formuliert und Massnahmen vorgeschlagen, damit das forstliche Wissen und die Fähigkeiten im Umgang mit waldpolitischen Themen nicht verloren gehen.

4.2.6 Zukünftiger Einsatz von Monitoring und Evaluation

Die Bedeutung des Monitoring und der Evaluation eines politischen Handlungsprogramms ist mit den Elementen iteratives Vorgehen und capacity-building im Sinne des organisationalen Lernens verbunden. Monitoring und Evaluation befähigen, nahe an den Inhalten und den Zielen dran zu bleiben und einen schnellen Lernttransfer bzw. Anpassungen an Neuererscheinungen zu ermöglichen. In dem Sinne sind sie Mittel der Effizienz- und Effektivitätssteigerung in der Politik, in dem sie klare Ziele und Massnahmen festlegen und quantitativ evaluierbare Ziele setzen (Bussmann, 1997; Kissling-Näf et al., 1997).

In den WAP Arbeitsgruppen wurden ebendiese inhaltlichen Elemente sowie zahlreiche Indikatoren für die Waldpolitik erarbeitet. Im Forum gingen die Diskussionen hingegen eher in Richtung Strategieentwicklung und befassten sich weniger mit der Beurteilung und Kontrolle des Prozesses. Dennoch sieht der jetzige Schlussbericht explizit den Einsatz einer umfassenden WAP Evaluation vor. Sie soll für den gesamten WAP Policy-Zyklus im Jahre 2015 vollzogen werden (BUWAL, 2003a). Geplant sind hierfür eine Vollzugsanalyse, eine Analyse zum Zielerreichungsgrad und eine Wirkungsanalyse. In der Zwischenzeit soll mit einem Monitoring die Einhaltung bzw. Erfüllung der vorgegebenen Indikatorengrössen laufend kontrolliert und verbessert werden.

Insgesamt vermochte das WAP Inhalte und Ziele zu definieren. Durch die Erarbeitung von quantifizierbaren Indikatoren wurden auch wichtige Grundlagen für Monitoring und Evaluation geschaffen, die jedoch erst zukünftig zum Einsatz kommen. Das WAP erfüllt mit der Einplanung eines Monitoring und einer Evaluation eine zentrale Anforderung für ein substanzielles und wirkungsvolles NFP.

4.2.7 Multi-level governance als treibendes Element im WAP

Die letzte Gruppe von Kernelementen für ein substanzielles NFP befasst sich mit politisch-institutionellen Aspekten. In Kapitel 3 wurden diesbezüglich die multi-level governance und die Dezentralisierung als wichtige Elemente identifiziert. Multi-level governance beschäftigt sich mit der Tatsache, dass heute viele politische Prozesse auf subnationaler und nationaler Ebene im Rahmen grösserer, global ablaufender Diskurse bewegen. Es besteht somit eine vertikale Verflechtung von verschiedenen Regierungs- und Entscheidungsebenen, die miteinander koordiniert und wenn möglich aufeinander abgestimmt werden sollten (Benz, 1999; Hognl, 2002b).

Die Schweiz zeigt sich seit langem bezüglich Berücksichtigung internationaler Umweltabkommen bestrebt, diese trotz Nichtmitgliedschaft der UNO (bis 2002) und der EU entsprechend den nationalen Gegebenheiten umzusetzen. Im forstpolitischen Bereich beteiligt sich die Schweiz beispielsweise aktiv in MCPFE und UNFF. Diese internationale Beteiligung an laufenden Diskussionen trug wesentlich zur Initiierung des WAP Prozesses bei. Inhaltlich arbeitete das WAP eng entlang der MCPFE Kriterien zur Sicherstellung der nachhaltigen Waldnutzung von Helsinki 1993 und Lissabon 1998. Am WAP Prozess selbst waren jedoch keine internationalen Vertreter beteiligt. Es ist auch nicht bekannt, inwieweit das WAP die MCPFE Diskussionen zu NFPs mitbeeinflusst haben könnte.

Das Element des multi-level governance wurde im WAP jedoch vor allem im nationalen Kontext und durch die vertikale Verteilung der Macht zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden berücksichtigt, die durch ihre Repräsentanten vertreten waren. Insbesondere die Projektleitung, das Projektteam und das Forum griffen die Thematik des Föderalismus bzw. der multi-level governance als zentrales Anliegen der Schweizer Waldpolitik auf. In diesen Diskussionen ging es vor allem um Prioritätensetzung und Verantwortlichkeit bei der Bereitstellung von öffentlichen und privaten Gütern des Waldes.

Insgesamt berücksichtigte das WAP das Element der multi-level governance eher nebenbei. Die föderalistischen Strukturen und die Fragen nach der Aufgabenteilung auf verschiedenen Ebenen sind für ein politisches Handlungsprogramm in der Schweiz von konstitutioneller Bedeutung und mussten für das WAP nicht explizit geschaffen werden.

4.2.8 Dezentralisierung

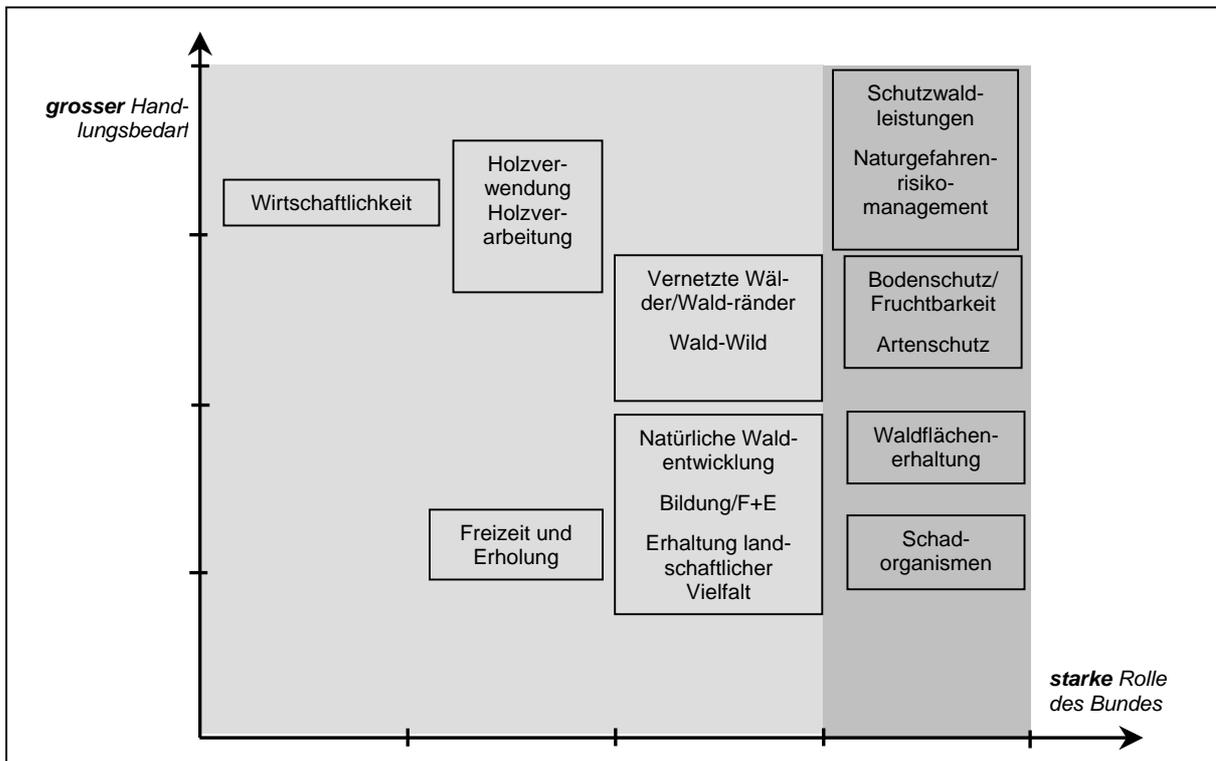
In engem Zusammenhang mit den Elementen multi-level governance und Partizipation stehen die Fragen nach dem Grad der Dezentralisierung der forstpolitischen Strukturen. Die Diskussionen drehen sich dabei um die zweckmässige Aufgabenerfüllung und die Klärung nationaler, kantonaler und kommunaler Verantwortlichkeiten. Im Spannungsverhältnis zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung geht es immer auch um die möglichst günstige Teilung der Entscheidungsmacht, sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene (vgl. von Arb und Zimmermann, 2004).

Die Schweizer Waldpolitik ist aufgrund ihrer gesetzlichen und operativen Verantwortungsteilung zwischen Bund und Kantonen im internationalen Ländervergleich bereits stark föderalistisch konzipiert (Schmithüsen und Zimmermann, 1999a; 2000). Ein Ausbau der Dezentralisierung und Kompetenzverteilung ist mit den Projekten Neuer Finanzausgleich und effor2 in Erarbeitung, welche gegenwärtig parallel zum WAP Prozess ablaufen (Haering Binder et al., 2002). Insbesondere mit effor2 soll ein wirkungsvolles Subventionssystem auch im Rahmen der Schweizer Waldgesetzgebung entstehen, mit dem die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen neu gestaltet wird. Das WAP unterstützt die Bestrebungen des effor2 bezüglich der Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen. Statt hoheitlicher Verfügungen werden die Verantwortungsbereiche und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen klarer umrissen. Das WAP verdeutlicht, dass der Bund die Strategie- und Kontrollfunktion übernimmt und die Kantone die operative Umsetzung des politischen Produkts übernehmen (BUWAL, 2003a). Die Kantone würden somit einen grösseren Handlungsspielraum erhalten, sowohl auf der Ebene ihrer eigenen, kantonalen Strategien im Bereich des Waldgesetzes als auch auf operativer Ebene. Damit soll ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Bund und Kantonen etabliert werden, um die Waldpolitik als Verbundaufgabe zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Waldbesitzern besser zu implementieren (Haering Binder et al., 2002).

Ein Vorschlag für die Teilung der Verantwortlichkeit zwischen Bund und Kantonen wurde im 4. Synthesebericht des WAP dargelegt, der vor allem aufgrund der im Forum diskutierten Themen zustande kam (BUWAL, 2003b). Ein wichtiges Kriterium war dabei die Subsidiarität. Der Vorschlag basiert auf einem Ranking der 15 Mittelfristziele, die von den Arbeits-

gruppen aufgestellt und vom Forum diskutiert und weiterentwickelt wurden. Abbildung 4-5 macht einerseits deutlich, für welche Anliegen grosser Handlungsbedarf nötig ist. Andererseits zeigt sie die Handlungsbereiche auf, in denen sich der Bund direkt mit der Umsetzung der Themenziele befassen sollte sowie in welchen Bereichen er sich ganz oder teilweise zu Gunsten der unteren Ebenen zurückziehen sollte.

Abbildung 4-5: Prioritäten der Themenziele und Rolle des Bundes



Quelle: BUWAL (2003: 4)

Es zeigt sich, dass nur die Themenbereiche Schutzwald, Waldschutz und Biodiversität gleichzeitig einen grossen Handlungsbedarf und eine starke Rolle des Bundes aufweisen. Die wirtschaftlichen Anliegen der Holzwirtschaft werden zwar als handlungsprioritär erachtet, doch ist die Rolle des Bundes und das Wirkungsfeld der nationalen Waldpolitik in diesem Themenbereich relativ schwach. Das BUWAL (2003b: 4) hält fest, dass das Ziel einer Verbesserung der ökonomischen Situation in der Waldwirtschaft stark durch die kantonalen Gegebenheiten, d.h. die kantonale Gesetzgebung und deren Vollzug beeinflusst ist. Es liegt demnach im Kompetenzbereich der Kantone, die Wirtschaftlichkeit des Waldsektors zu stärken. Der Bund kann sich als Koordinator für die wirtschaftlichen Themenziele einbringen. Dies könnte bedeuten, dass sich der Bund künftig auf zwei bis drei Themenbereiche beschränken wird und die restlichen Bereiche nach herkömmlicher Kompetenzverteilung zurück an die Kantone fällt. Damit deutet die allgemeine Stossrichtung hin zur Dezentralisierung. Erst die Umsetzung des WAP wird jedoch zeigen, ob die Waldpolitik tatsächlich stärker dezentralisiert wird.

Insgesamt wurde das Kriterium der Dezentralisierung im WAP Prozess thematisiert und die Folgen für eine Dezentralisierung der Waldpolitik diskutiert. Insbesondere im Forum zielten

die Diskussionen im Jahr 2003 darauf ab, Verantwortlichkeiten zu klären und im Sinne des Subsidiaritätsprinzips möglichst nach unten zu verlagern. Die Priorisierung der Mittelfristziele und die Klärung der Rollen für den Bund und die Kantone stellen die zentrale Grundlage für die Fortführung des WAP bereit.

4.3 Würdigung

Gemäss dem in Kapitel 3 aufgestellten Kriterienkatalog wurde im vorhergehenden Kapitel 4.2 versucht, das WAP zu analysieren und eine Beurteilungsgrundlage zu erarbeiten. Wir stellen aufgrund dieser Grundlage fest, dass das WAP die acht Kriterien in unterschiedlichem Masse erfüllt. Unsere Beurteilung ist in Tabelle 4-5 dargestellt. Sie zeigt, dass die Kriterien der Partizipation, capacity-building und Dezentralisierung gut umgesetzt wurden. Der Erfüllungsgrad der Kriterien Intersektoralität, multi-level governance sowie Monitoring und Evaluation wird als mittel beurteilt. Die Kriterien Konfliktmanagement und iteratives Vorgehen wurden wenig erfüllt.

Tabelle 4-5: Überblick Erfüllungsgrad der NFP-Kriterien

Erfüllungsgrad	Kriterien
Gut	Partizipation, capacity-building, Dezentralisierung
Mittel	Intersektoralität, Monitoring und Evaluation, multi-level governance
Wenig	Konfliktmanagement, iteratives Vorgehen

Quelle: Eigene Darstellung

Aufgrund dieser Beurteilung kann das WAP als ein modernes politisches Handlungsprogramm verstanden werden, das mit den zentralen Prinzipien der modernen politischen Steuerung und Governance arbeitete und dabei eine Zusammenarbeit und Aufgabenteilung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ermöglichte. Dafür musste aber zunächst ein Verständnis geschaffen werden, dass eine konstruktive Kooperation zwischen Staat und Privaten möglich ist. Unsere Beobachtungen des WAP Prozesses haben gezeigt, dass dem WAP zunächst mit Skepsis begegnet wurde, die sich in den Stellungnahmen der Vernehmlassung und in der ersten Phase der Arbeitsgruppen- und Forumtreffen abzeichnete (vgl. BUWAL, 2001; BUWAL, 2002). Später aber wurden die Möglichkeiten für die Optimierung bzw. Neuorientierung der Schweizer Waldpolitik erkannt, was zu einer Phase des Enthusiasmus und Aktivismus führte. Insbesondere im Forum zeichnete sich jedoch ab Anfang 2003 ein Abflachen des Interesses ab, das sich unter anderem durch verschiedene Abwesenheiten bei den Sitzungen bemerkbar machte.

Ingesamt ist das momentane Ausmass an Themen und strategischen Stossrichtungen bei der Arbeit an der Optimierung der Schweizer Waldpolitik das Resultat eines partizipativen, intensiv genutzten Prozesses, der gemäss den Handlungsempfehlungen des IPF wesentlich zur inhaltlichen und prozeduralen Substanz des Schweizer NFP beitragen hat. Im europäischen Ländervergleich erfüllte das WAP nicht nur das Prinzip der Partizipation, sondern

schaftte es, inhaltlich an den zentralen Themen und Zielen der nachhaltigen Waldbewirtschaftung zu arbeiten und diese in einer offenen, von gegenseitigem Respekt gekennzeichneten Atmosphäre zu diskutieren. Mit dem partizipativen Ansatz wurden alle wesentlichen Akteure eingebunden und unterschiedliche Sichtweisen aufgezeigt, indem Positionen bezogen bzw. auch provoziert wurden. Durch die Auseinandersetzungen innerhalb des multi-stakeholder Dialogs wurde gegenseitiges Vertrauen gefördert.

Die Prozessanalyse des WAP hat gezeigt, dass das WAP bisher viele zentrale Elemente der vom IPF formulierten Handlungsempfehlungen erfüllte, ohne dass dies den meisten Akteuren bekannt war. Folgende Punkte fassen die Bedeutung des WAP zusammen und zeigen auf, welche Neuerungen damit für die politische Steuerung der Schweizer Waldpolitik verbunden sind.

- Das WAP setzt sich stark mit Inhalten der öffentlichen Waldpolitik auseinander und konzentriert sich nicht nur auf die prozeduralen Elemente eines NFP. Es erfüllt damit wichtige Kriterien der inhaltlichen Weiterentwicklung und Optimierung der Schweizer Waldpolitik, ohne sie grundlegend zu verändern. Es geht von den sechs Helsinki-Kriterien zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung aus und differenziert die sozioökonomische Funktion des Waldes nach Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe, Freizeit und Erholung und Bildung. Damit wird eine umfassende Betrachtung der Waldnutzung begünstigt, die über die gängigen Diskussionen zu den Einzelthemen der Walderhaltung, Subventionen und Wirtschaftlichkeit des Forstsektors hinausgehen. Aus den tiefgehenden Diskussionen zu den zentralen acht Themenbereichen resultiert ein Massnahmen- und Instrumentenkatalog für die Umsetzung der neuen Schweizer Waldpolitik. Insgesamt gibt es 48 Massnahmenbereiche, sogenannte strategische Stossrichtungen, und 132 Massnahmen mit quantifizierten Zielen.
- Der forstpolitische Prozess und dessen inhaltliche Ausgestaltung werden durch die breiten Partizipations- und Mitwirkungsmöglichkeiten bei Entscheidungen über Prioritäten und Schwerpunkte legitimiert. Das WAP eröffnet zum ersten Mal die Möglichkeit des gemeinsamen Einbezugs aller am Wald interessierten Akteure. Dieses Vorgehen unterscheidet sich grundsätzlich von den bisherigen forstpolitischen Prozessen in der Schweiz, die in den Sechzigerjahren rein forstintern diskutiert wurden, in den Siebzigerjahren nur durch Experten und im Waldgesetzgebungsprozess der Achtziger- und Neunzigerjahre vornehmlich von der Verwaltung mit Anhörung von Betroffenen geprägt waren. Allerdings sind einer breiten Partizipation Grenzen gesetzt durch die immer noch starke Stellung der Eidgenössischen Forstdirektion im WAP Prozess einerseits. Andererseits löste der WAP Prozess bei der breiten Bevölkerung und bei den Medien bisher kein grösseres Interesse aus.
- Die durch das WAP aufgegriffene Thematisierung der Probleme der Koordination der Waldpolitik mit anderen Sektoralpolitiken ist zwar seit langem bekannt, aber noch kaum systematisch angegangen worden. Das WAP schafft ein neues Verständnis für die Bedeutung und die Möglichkeiten von intersektoraler Koordination, beispielsweise zwischen Wald-, Landwirtschafts- und Energiepolitik. Es zeigt ausserdem neue Aufgabebereiche für Querschnittspolitiken auf, die beispielsweise von der Umweltpolitik und

dem Natur- und Landschaftsschutz verfolgt werden. Aufgrund der immer noch stark sektoralen Thematisierung des Waldes dominiert die Forstdirektion den Prozess (und die Lösungsvorschläge) in der gegenwärtigen politischen Diskussion fast zwangsläufig.

- Im WAP findet eine erste Auseinandersetzung mit grundsätzlichen, institutionellen Fragen der Waldpolitik statt. Diese Auseinandersetzung greift beispielsweise Fragen nach dem Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft oder der optimalen Ordnungsebene auf. Dabei wird an zentralen Fragen des Föderalismus und der adäquaten Instrumentenwahl (z.B. Anreize vs. Regulative) gearbeitet. Damit bildete der WAP Prozess ein Forum für eine wichtige Grundsatzdebatte, die sonst im Alltagsgeschäft oft untergeht und von den Akteuren oft widersprüchlich verwendet wird.

Die Fragen nach der zukünftigen Rolle des Staates in der Gestaltung und Umsetzung der Waldpolitik, der Institutionalisierung des naturnahen Waldbaus als entschädigungsloser Standard für Waldeigentümer und die Finanzierung der Forstbetriebe gelten zum jetzigen Zeitpunkt als die zentralen und heiss debattierten Themen. Noch kann über den Ausgang dieser Debatten nur spekuliert werden. Noch ist es auch zu früh, um die effektive Wirkung des WAP zu beurteilen. Es bleibt abzuwarten, wie die forstpolitische Diskussion weitergeführt bzw. ins Parlament gebracht wird. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit dem WAP ein neuartiges umweltpolitisches Instrument auf Bundesebene zum Einsatz kam und dass im WAP Prozess zentralen Anforderungen eines substanziellen NFP grösstenteils entsprochen wurde.

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Forstpolitische Diskussionen auf internationaler Ebene

Die vorliegende Studie hatte zum Ziel, Nationale Forstprogramme (NFP) im Spannungsfeld des aktuellen umwelt- und forstpolitischen Dialogs sowie der politischen Steuerungsdiskussion zu beleuchten und zu analysieren. Die Studie widmete sich in einer ersten Phase den Fragen der Entstehung der Forderung nach NFPs im internationalen Kontext und der Anforderungen, die durch internationale Vereinbarungen an NFPs gestellt werden. Sie ging der Frage nach, was diese Anforderungen im Einzelnen beinhalten und welche davon von besonderem Interesse für NFPs in Europa und in der Schweiz sind. Sie fragte auch, welche Anforderungen sich im Zuge nationaler Nachhaltigkeitsstrategien an die Erarbeitung und Umsetzung von NFPs herauskristalisieren und welche politischen Anforderungen erfüllt sein müssen, damit ein NFP den Prinzipien der Nachhaltigkeit, der Wirksamkeit und der Effizienz entspricht.

Ausgehend von diesem ersten Fragenkomplex lag das Hauptaugenmerk der Studie zunächst auf den Inhalten und der (normativen) Bedeutung der Handlungsanforderungen bei der Lancierung und Umsetzung von NFPs. Als empirische Grundlage für die Arbeit an diesen Fragestellungen dienten zentrale Dokumente aus der internationalen forstpolitischen Diskussion des IPF, IFF, UNFF und MCPFE, die bisherigen Ländererfahrungen mit NFPs sowie die Beiträge der COST Aktion E19 zu NFPs im europäischen Kontext. Theoretisch abgestützt mit der politikwissenschaftlichen Literatur zur politischen Steuerung wurde aus dem empirischen Material ein Kriterienkatalog für NFPs in Europa bzw. in der Schweiz abgeleitet.

Kriterienkatalog

Der Kriterienkatalog beinhaltet acht Kriterien, die als Mindestanforderungen an NFPs in Europa aufgefasst werden können. Er umfasst die Elemente Partizipation, iteratives Vorgehen, Intersektoralität, Konfliktmanagement, capacity-building, Monitoring und Evaluation, multi-level governance und Dezentralisierung. Mit dieser Auswahl stimmt er weitgehend mit dem parallel zu unserer Studie formulierten Katalog der MCPFE, welcher elf Kernanforderungen an NFPs in den Ländern Europas beinhaltet, überein (MCPFE, 2003b). Die acht ausgewählten Kriterien wurden in der Folge hinsichtlich ihrer Begrifflichkeit, Grundprinzipien sowie Möglichkeiten und Grenzen für einen effektiven Einsatz im (forst)politischen Prozess aufgearbeitet und somit mit Inhalten gefüllt. Es lässt sich dabei feststellen, dass alle diese Kriterien stark normativ geprägt sind. Ihr möglicher bzw. bereits erprobter Einsatz im politischen Prozess könnte wesentlich zur effizienten, transparenten, gerechten und effektiven öffentlichen Politikformulierung und -implementation beitragen. Beispielsweise durch die Elemente der Partizipation, Intersektoralität und Dezentralisierung wird der politische Prozess sowohl für formelle staatliche Akteure und Institutionen als auch für informelle Grup-

pierungen der Zivilbevölkerungen und nicht-staatliche Organisationen mit Waldinteressen geöffnet. Dabei werden neue Wege der Kooperation zwischen den Sektoren und verschiedenen politischen Ebenen diskutiert und aufgezeigt. Dieses Vorgehen der politischen Kooperation zwischen Akteuren des Staates, der Wirtschaft und der Gesellschaft wird in der politikwissenschaftlichen Literatur als neue Form der nicht-hierarchischen politischen Steuerung verstanden, die bessere Wirkungen erzielen kann als von oben verordnete, hierarchisch gefällte Politikentscheide, welche sich in erster Linie auf Expertenwissen abstützen (z.B. Mayntz, 1997).

Der Brückenschlag zwischen den Inhalten und Anforderungen an NFPs, welche im internationalen Kontext formuliert wurden, und den Erkenntnissen aus der Politikforschung zu neuen Formen der politischen Steuerung lässt uns folgern, dass mit dem NFP ein neues Steuerungsinstrument in einem bis anhin stark hierarchisch geprägten Sektor geschaffen wurde. Dabei versprechen insbesondere die prozeduralen und inhaltlichen Anforderungen Neuerungen im forstpolitischen Prozess. Nationale Waldpolitiken werden durch das partizipative Element eines NFP aus verschiedener Sicht umfassend und neu diskutiert. Im Hinblick auf die übergeordnete Zielsetzung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung versucht ein NFP ausserdem, durch Berücksichtigung und Stärkung intersektoraler Koordination eine transparente Waldpolitik zu schaffen und somit sowohl auf politisch-institutioneller als auch auf inhaltlicher Ebene Sektoren und Akteure in den politischen Prozess und die Umsetzung des Programmes einzubeziehen.

Waldprogramm Schweiz

Mit dem Waldprogramm Schweiz (WAP) stand der Studie in der zweiten Phase ein hoch interessantes Untersuchungsobjekt für diesen Prozess der Neuorientierung bzw. Optimierung der Waldpolitik zur Verfügung. Ausgehend vom erarbeiteten Kriterienkatalog für NFPs wurde der WAP Prozessverlauf kritisch betrachtet und daraufhin beurteilt, inwieweit er die acht Kriterien für NFPs aufnimmt bzw. erfüllt.

Insgesamt entspricht der bisherige WAP Prozess den Anforderungen der Partizipation, des capacity-building und der Dezentralisierung gut. Die am Wald interessierten Gruppen waren alle am Prozess beteiligt, was sowohl auf inhaltlicher als auch auf prozeduraler Ebene Lernprozesse ausgelöst hat. Auch wurden Massnahmen für capacity-building, insbesondere im Hochschul- und Fachhochschulbereich formuliert. Auch die Dezentralisierung war Gegenstand vieler Diskussionen, vor allem gegen Ende 2003. Hierbei ging es vor allem um die Verteilung von Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen, die sich aus der Verbundaufgabe für den Wald ergibt. Die Kriterien Intersektoralität, Monitoring und Evaluation und multi-level governance wurden zwar bisher ebenfalls angesprochen und Massnahmen vorgeschlagen, doch bleibt für eine besser abgestützte Beurteilung der weitere Prozessverlauf abzuwarten. Wenig erfüllt wurden die Kriterien des iterativen Vorgehens und des Konfliktmanagements, obwohl insbesondere bei der politischen Verhandlung verschiedener Positionen aus Wirtschafts- und Umweltkreisen auf zentrale Konflikte bei der Neuorientierung der Schweizer Waldpolitik einzugehen versucht wurde. Auch hier bleibt abzuwarten, welche Rolle der Bund, das Parlament und die verschiedenen Organisationen bezüglich des Stan-

dards für einen naturnahen Waldbau spielen werden bzw. inwieweit zentrale Artikel des Schweizer Waldgesetzes revidiert werden (z.B. Rodungsverbot).

Mit der Erfüllung einiger dieser NFP Kriterien, insbesondere der Partizipation, hat die Schweiz einen wichtigen Schritt in Richtung moderne politische Steuerung in der Waldpolitik vollzogen, die weniger hierarchisch sondern vermehrt kollaborativ abläuft. Neu am WAP Prozess ist der netzwerkartige und mehrstufige Einbezug aller am Wald interessierten Gruppen in den Meinungsbildungsprozess. Dadurch wurde die einseitige und einmalige Anhörung, beispielsweise einer Vernehmlassung, durch die intensive Diskussion, das themenspezifische Positionieren durch das stärker faktengeleitete Argumentieren und die relativ schwache Mitsprache durch die stärkere Mitwirkung ersetzt.

Auch das Zusammenspiel von Fachleuten aus Wissenschaft und Praxis und Vertretern/innen der politischen Institutionen kann als eigentliches Novum angesehen werden. Dies gilt, nebst deren Heterogenität, zum einen für die Einsetzung und Zusammensetzung der beiden Organe Arbeitsgruppen und Forum, zum anderen für deren Arbeitsteilung und Ergänzung. Die bisherigen forstlichen Planungsverfahren zeichneten sich eher durch eine scharfe Trennung bzw. Nacheinanderschalten von Wissenschaft und Praxis auf der einen Seite, politische Organisationen und Behörden auf der anderen Seite aus. Zusammen mit dem Einbezug einer externen Moderation führte diese organisatorische Anordnung zu mehr Pluralismus hinsichtlich Akteure, Themen, Wissen, Meinungen und letztlich wohl auch Lösungsvorschlägen.

Vergleich mit früheren forstpolitischen Prozessen

Von früheren forstpolitischen Planungen und Konzeptionen hebt sich das WAP ausserdem durch seinen im internationalen Rahmen zu verortenden Auslöser ab. Wohl zum ersten Mal in der Schweizer Forstpolitik kam der Anstoss zur Neuausrichtung zumindest teilweise aus der globalen forstpolitischen Arena. Die intensive Mitwirkung von einzelnen BUWAL Vertretern/innen im Rio-Nachfolgeprozess, insbesondere im IPF, IFF und in der Six-Country-Initiative sowie die Verpflichtung zur Berichterstattung über die Umsetzung der dabei getroffenen Beschlüsse, haben unseres Erachtens wesentlich dazu beigetragen, dass der WAP Prozess gestartet und gemäss einem partizipativen Verfahren geplant und durchgeführt wurde. Der stärkere Einbezug der internationalen Forstpolitik kommt auch formal in der Übernahme der Helsinki-Kriterien für die nachhaltige Waldbewirtschaftung als strukturgebendes Element in der Organisation des WAP und der inhaltlichen Diskussionen zum Ausdruck. Auch wenn der WAP Prozess mit der Zeit immer „schweizerischer“ wurde, ist der stärkere internationale Bezug durch die Berücksichtigung international anerkannter Kriterien unverkennbar.

Trotz dieser nicht abschliessenden Aufzählung von neuen Aspekten, die den WAP Prozess kennzeichnen, sind auch einige Elemente erkennbar, die bereits früheren Planungsprozessen innewohnten. Dazu gehört zunächst einmal die Fokussierung auf die nationale Waldpolitik und damit auf die Waldpolitik des Bundes. Obwohl schwer messbar kann festgestellt werden, dass bei allen seit den Sechzigerjahren unternommenen Anläufen der Problemdruck relativ gering war. Indizien für diese Feststellung sind unter anderem das Scheitern

einzelner Vorhaben (z.B. forstpolitisches Programm des Schweizerischen Forstvereins), der geringe Bekanntheitsgrad der Prozesse bei der Bevölkerung oder bei nicht-involvierten Akteuren, das bescheidene Ausmass an Neuerungen bei erfolgter Neuorientierung (z.B. neues Waldgesetz) oder die Beurteilung der Notwendigkeit des WAP Prozesses durch die Vernehmlasser (z.B. Auswertung Konsultation zum WAP). Sowohl die Fokussierung auf den Bund als auch die Einstufung des Reformbedarfs kann zumindest teilweise mit der jeweils bestehenden Forstpolitik des Bundes erklärt werden: Diese ist im Verlauf des 20. Jahrhunderts kontinuierlich ausgebaut und in zahlreichen kleinen Schritten den jeweiligen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen angepasst worden (Kissling-Näf und Zimmermann, 1996). Sichtbarer Ausdruck dieser Entwicklung waren die über zwei Dutzend Ergänzungen des alten Forstpolizeigesetzes bis zur Totalrevision des Schweizer Waldgesetzes (Zimmermann, 1988).

Fixierung auf Waldgesetz

Die Änderung der jeweils gültigen Forst- bzw. Waldgesetzgebung als Ziel von Reformprozessen ist eine weitere Gemeinsamkeit der forstpolitischen Prozesse in der Schweiz. Sie ist ebenfalls mit der Fokussierung auf die Waldpolitik des Bundes zu erklären. Des weiteren kommt in dieser legalistischen Zielsetzung der hohe Stellenwert, der dem Legalitätsprinzip bei öffentlichen Politiken in der Schweiz nach wie vor eingeräumt wird, zum Ausdruck. Dies allein reicht für die Erklärung einer derart starken Gesetzesfokussierung jedoch nicht aus, denn etliche Neuerungen liessen sich über Vollzugsänderungen oder über Verordnungsänderungen verwirklichen. Neben der Rechtssicherheit spielen hier Legitimationsaspekte eine entscheidende Rolle. Zum einen sollen wesentliche Richtungsänderungen auf einer politisch möglichst hohen Ebene, d.h. wenn möglich durch den formellen Gesetzgeber entschieden werden. Zum anderen legitimiert sich die zuständige Verwaltung selbst, wenn es ihr gelingt, ihr Fachgebiet auf die politische Agenda der obersten politischen Behörde zu bringen und ihre Aufgaben durch diese bestätigen oder neu begründen zu lassen. Die zuständige Fachverwaltung geht damit jedoch auch das Risiko ein, dass der Gesetzgeber anders entscheidet als von ihr vorgeschlagen und beispielsweise gewisse staatliche Aufgaben streicht, anders gewichtet oder anders verteilt.

Führende Rolle des BUWAL

Diese Motivation aber auch dieses Risiko sind beim WAP durchaus vorhanden. Das WAP wurde auf Anregung aus dem BUWAL auf Bundesebene initiiert. Die zuständige Fachverwaltung spielte bei der Gestaltung des politischen Prozesses eine entscheidende Rolle. Daran vermochte auch der partizipative Ansatz im Endeffekt nichts zu ändern. Im Rückblick lässt sich bisher feststellen, dass für die Idee, den Anstoss, die Konzipierung und die Durchführung des WAP Prozesses im Wesentlichen die Eidgenössische Forstdirektion verantwortlich zeichnete. Diese Dominanz zeigte sich unter anderem in der Zusammensetzung der leitenden Projektorgane (v.a. Projektleitung und Projektteam), welche ausschliesslich in den Händen von Mitarbeitenden der Forstdirektion lag. Eine besondere Rolle kam der Gruppe der Projektleitung, des Projektteams und der Moderation zu, welche entscheidend

an der inhaltlichen Gestaltung (z.B. zukünftige Aufgaben, Prioritäten des Bundes) und Redaktion des Schlussberichtes beteiligt war. Kritisch betrachtet findet sich der multi-stakeholder Ansatz wohl in der Zusammensetzung und Arbeitsweise der Arbeitsgruppen und des Forums, nicht aber in den verantwortlichen Projektorganen.

Output

Ob hinsichtlich des Ergebnisses die Gemeinsamkeiten oder Unterschiede bisheriger forstpolitischer Prozesse in der Schweiz überwiegen, lässt sich zur Zeit noch nicht schlüssig beantworten. Formal kann festgestellt werden, dass mit Ausnahme des forstpolitischen Programms aus den Sechzigerjahren jeder Prozess mit einem schriftlichen Produkt in Form eines umfassenden Gesamtkonzeptes, einer Botschaft mit Gesetzestext oder eines Schlussberichts abgeschlossen werden konnte. Die Frage, zu welchen grundlegenden Neuerungen, vor allem aus der Sicht der Adressaten, die jeweiligen Planungsprozesse geführt haben, kann wohl für die drei ersten forstpolitischen Prozesse zwischen 1960 und 1990, nicht aber für den noch nicht abgeschlossenen WAP Prozess beantwortet werden. Zum einen hat der partizipative Ansatz dazu geführt, dass das Meinungsspektrum noch relativ breit und die Handlungsanweisungen noch allgemein und vage sind. Zum anderen ist der WAP Prozess noch auf einer politisch niedrigen Stufe (Verwaltung) angesiedelt und der Weg durch die politischen Entscheidungsinstanzen wie Departement, Bundesrat, Parlament und allenfalls Volk steht noch bevor. Dieser Weg ist zwar nicht zwingend, aber durch die Fokussierung auf die Waldgesetzrevision vorgezeichnet. Dabei stehen, entgegen dem bisherigen Verlauf des Prozesses, wieder die traditionellen, von der Verwaltung gesteuerten Verfahren mit Verwaltungsentwurf, Mitbericht, Vernehmlassung etc. im Vordergrund.

Optimierungsmöglichkeiten

Dadurch entsteht jedoch die Möglichkeit, die bisher eher zu kurz gekommenen institutionellen und inhaltlichen Kriterien zu stärken. Die Intersektoralität könnte beispielsweise besser abgesprochen und ausgestaltet, neue Konfliktlösungsinstrumente vor allem auf Stufe Implementation (Planung und Einzelfallentscheide) ausprobiert, ein Obligatorium für Monitoring und Evaluation der gesamten Waldpolitik des Bundes oder zumindest einzelner wichtiger Instrumente eingeführt sowie eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bzw. des Gebotes der Dezentralisierung angestrebt werden. Zu all diesen sowie zu den restlichen Anforderungen an ein NFP sind Ansätze vorhanden. Insbesondere die 48 Massnahmenbereiche mit insgesamt 132 quantifizierten Massnahmen stellen eine wichtige, im Rahmen des multi-stakeholder Dialogs erarbeitete Grundlage dar. Diese Massnahmen und Ansätze müssen zum Teil aber noch konkretisiert, zum Teil in verbindliche politische und rechtliche Entscheide umgesetzt werden.

Symbolik oder Neuorientierung?

Wenn es im weiteren Prozess zur Neuorientierung der Schweizer Waldpolitik gelingt, sich konsequent an diesen nun international vereinbarten Kriterien zu orientieren, wird sich der WAP Prozess nicht nur wegen seines partizipativen Ansatzes, sondern auch in Bezug auf den Programmoutput und damit auf substantielle Innovationen in positivem Sinne von seinen Planungsvorgängern unterscheiden. Bis zur definitiven Erfolgsmeldung sind jedoch noch erhebliche Anstrengungen sowohl auf der Programmreformulierungs- als auch auf der Implementationsebene erforderlich. Nach den neusten Erfahrungen, z.B. mit der beabsichtigten Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes, welche vom Bundesrat in einem ersten Anlauf sistiert wurde, wird eine erste Zwischenbilanz möglich sein, wenn die Umsetzung der im bisherigen WAP Prozess erarbeiteten Grundlagen „Regierungsreife“ erlangt hat.

Literatur

- Alexander, E.R. 1992. *Approaches to Planning. Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues*. Philadelphia: Gordon and Breach.
- Almaric, F. 1999. Natural Resources, Governance and Social Justice. *Development*, vol. 42, no. 2, 5-12.
- Appelstrand, M. 2002a. Participation and Societal Values: The Challenge for Lawmakers and Policy Practitioners. *Forest Policy and Economics*, vol. 4, 281-290.
- Appelstrand, M. 2002b. Public Participation as an Incentive in Forest Decision-Making Processes. In: Zimmermann, W. und Schmithüsen, F. (Hrsg.), *Legal Aspects of National Forest Programmes (NFPs). Contributions to the Meeting of COST Action E19, National Forest Programmes in a European Context, in Aberdeen - Scotland, 29-31 March 2001*. Zürich: Chair of Forest Policy and Economics, 107-132.
- Bachmann, P. 1999. Umsetzung der Waldentwicklungsplanung. *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen*, vol. 150, no. 8, 297-300.
- Ball, J. und Michaelsen, T. 2000. Status and Progress in the Implementation of National Forest Programmes: Outcome of the 1998-1999 FAO Global Survey. In: MCPFE (Hrsg.), *The Role of National Forest Programmes in the Pan-European Context. Presentations and outcomes of the NFP workshop organised by the MCPFE in Tulln/Austria, 13-14 September 1999*. Vienna: MCPFE. Liaison Unit, 21-26.
- Barstad, J. 2002. Iterative Planning Processes: Supporting and Impeding Factors. Contribution to COST Action E19. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Bartelheimer, P., Gundermann, E., Moog, M. und Suda, M. (Hrsg.). 1997. *Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zu Osteuropa - Bedrohung oder Chance? Forstliche Forschungsberichte 162*, München: Forstwissenschaftliche Fakultät der Universität München, Bayerische Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft.
- Basta, L.R. 1999. Dezentralisierung: Schlüsselfragen, Trends und zukünftige Entwicklung. In: DEZA (Hrsg.), *Dezentralisierung und Entwicklung. Entwicklungspolitische Schriften der DEZA 2*. Bern: DEZA, 28-44.
- Benz, A. 1999. Multi-Level Governance. In: Glück, P., Oesten, G., et al. (Hrsg.), *Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume 1: Theoretical Aspects. EFI Proceedings 30*. Joensuu: EFI, 73-84.
- BFS und BUWAL. 2000. *Wald und Holz in der Schweiz. Jahrbuch 2000. Statistik der Schweiz*. Neuchâtel: BFS.
- Bisang, K. und Zimmermann, W. 2002. Nationale Forstprogramme: Internationaler Kontext, erste europäische Erfahrungen und Lehren für die Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen*, vol. 153, no. 11, 419-429.
- Blindenbacher, R. 1999. Lernprozesse in der Verwaltung. Darstellung und Systematik einer Auswahl typischer Kommunikations- und Handlungsmuster. In: Eidgenössisches Personalamt (Hrsg.), *Organisationales Lernen in der Verwaltung. Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes Bern*. Bern: EPA, 247-277.
- Bloetzer, G. 1978. *Die Oberaufsicht über die Forstpolizei nach schweizerischem Bundesstaatsrecht. Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 2*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- BML. 2000. *Nationales Forstprogramm Deutschland. Ein gesellschaftspolitischer Dialog zur Förderung nachhaltiger Waldbewirtschaftung im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung 1999/2000*. BML, Bonn.
- BMVEL. 2003a. *Das nationale Waldprogramm für Deutschland. Fragen und Antworten*. BMVEL, Bonn.
- BMVEL. 2003b. *Ergebnisse der 2. Phase des Nationalen Waldprogramms Deutschland. Kurzfassung*. BMVEL, Bonn.

- BMVEL. 2003c. Nationales Waldprogramm Deutschland. Vom Nationalen Forstprogramm zum Nationalen Waldprogramm. BMVEL, Bonn.
- BMVEL. 2004. Für den Wald. Eckpunkte des BMVEL zur Zukunft des Waldes. 19.3.2004. <http://www.bml.de/index-00084D2BBDD6105ABC7C6521C0A8D816.html>
- Brang, P. 1998. Zustand und Gefährdung des Schweizer Waldes - eine Zwischenbilanz nach 15 Jahren Waldschadenforschung. Berichte der WSL, 345. Sanasilva Bericht. Bern: BUWAL.
- Brassel, P. und Brändli, U.-B. 1999. Schweizer Landesforstinventar: Ergebnisse der Zweitaufnahme 1993-1995. Bern: Haupt.
- Braun, D. 1995. Steuerungstheorien. In: Nohlen, D. und Schultze, R.-O. (Hrsg.), Lexikon der Politik. Band 1. Politische Theorien. München: C.H.Beck, 611-618.
- Brühlmeier, D., Haldemann, T., Mastronardi, P. und Schedler, K. 2001. Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern: Haupt.
- Buck, A. 2000. Report on Working Group 1: The Concept of NFPs, its Strengths and Weaknesses. In: MCPFE (Hrsg.), The Role of National Forest Programmes in the Pan-European Context. Presentations and outcomes of the NFP workshop organised by the MCPFE in Tulln/Austria, 13-14 September 1999. Vienna: MCPFE. Liaison Unit, 43-46.
- Buck, A. 2001. MCPFE Fortschritt bei NFPs. Forest Europe. The MCPFE Newsletter of the Liaison Unit Vienna, no. 4, 2.
- Buckens, M.-M. (Hrsg.). 1997. What Forest Strategies for the European Union? Brussels: Club de Bruxelles.
- Bussmann, W. 1995a. Evaluation staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen. Ein Leitfaden. Chur/Zürich: Rüeegger.
- Bussmann, W. 1995b. Wirkungsorientierte Verwaltung, NPM und Evaluationen. In: Hablützel, P. und al., e. (Hrsg.), Umbruch in Politik und Verwaltung - Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern: Haupt, 367-378.
- Bussmann, W. 1997. Evaluationen in der Schweiz. In: Bussmann, W., Klöti, U. und Knoepfel, P. (Hrsg.), Einführung in die Politikevaluation. Basel, Frankfurt: Helbing & Lichtenhahn, 13-35.
- BUWAL. 1999a. Der Schweizer Wald - eine Bilanz. Waldpolitische Interpretation zum zweiten Landesforstinventar. BUWAL, Bern.
- BUWAL. 1999b. Gesellschaftliche Ansprüche an den Schweizer Wald - Meinungsumfrage. Schriftenreihe Umwelt 309. Bern: BUWAL.
- BUWAL. 1999c. Sustainability Assessment of Swiss Forest Policy. Background Report. Environmental Documentation 120. Berne: SAEFL.
- BUWAL. 2000. Waldpolitik Bund/Schwerpunkte des UVEK. Entwurf der Vernehmlassung. BUWAL, Bern.
- BUWAL. 2001. Waldpolitik Bund/Schwerpunkte des UVEK. Auswertung der Konsultation. BUWAL, Bern.
- BUWAL. 2002. Zusammenfassender Bericht zum 2. WAP-CH Forum vom 12. September 2002 in Bern. BUWAL, Bern.
- BUWAL. 2003a. Waldprogramm Schweiz WAP-CH. Entwurf Schlussbericht. BUWAL, Bern.
- BUWAL. 2003b. Zusammenfassender Bericht zum 4. WAP-CH Forum vom 4. Juli 2003 in Bern. BUWAL, Bern.
- Carew-Reid, J., Prescott-Allen, R., Bass, S. und Dalal-Clayton, B. 1996. Strategies for National Sustainable Development. A Handbook for their Planning and Implementation. Gland: IUCN.
- Casley, D.J. und Kumar, K. 1987. Project Monitoring and Evaluation in Agriculture. Baltimore, London: John Hopkins University Press.
- Chaytor, B. 2002. The Development of National Forest Programmes: Guidance from International and European Legal and Institutional Frameworks. In: Zimmermann, W. und Schmithüsen, F.

- (Hrsg.), *Legal Aspects of National Forest Programmes*. Forest Science Contribution 25. Zürich: ETH, 11-24.
- Clayton, E.C. 1985. Monitoring and Evaluation of Participatory Forestry Projects. In: Policy and Planning Service FAO Forestry Department (Hrsg.), *Monitoring and Evaluation of Participatory Forestry Projects*. FAO Forestry Paper 60. Rom: FAO, 3-29.
- Cohen, J.M. 1995. Capacity Building in the Public Sector: A Focused Framework for Analysis and Action. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 61, 407-422.
- COST-E19. 2000a. Minutes of the 2nd Management Committee Meeting of COST Action E19 "National Forest Programmes in a European context". Fakultät für Forstwissenschaften, Freiburg i. Br.
- COST-E19. 2000b. Planes Forestales Nacionales. Contexto Social y Político. Bloque de Ponencias 1. Primer Seminario Europeo COST-E19. Universidad Politecnica, Madrid.
- Crook, R.C. und Sverrisson, A.S. 2001. Decentralisation and Poverty-alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis Or, Is West Bengal Unique? IDS Working Papers 130. Brighton: IDS.
- CSD. 1997. United Nations Commission on Sustainable Development. Report on the Fifth Session (7-25 April 1997). E/CN.17/1997/25. United Nations Economic and Social Council, New York.
- de Montalembert, M.-R. 1995. Cross-sectoral Linkages and the Influence of External Policies on Forest Development. *Unasylva*, vol. 46, no. 3, 25-37.
- de Montalembert, M.R. und Schmithüsen, F. 1994. Policy, Legal and Institutional Aspects of Sustainable Forest Management. In: FAO (Hrsg.), *Readings in Sustainable Forest Management*. FAO Forestry Paper 122. Rome: FAO, 153-171.
- Druwe, U. und Görlitz, A. 1992. Politikfeldanalyse als mediale Steuerungsanalyse. In: Busshoff, H. (Hrsg.), *Politische Steuerung - Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit*. Beiträge zur Grundlagendiskussion. Baden-Baden: Nomos, 143-164.
- Dubé, Y.C. und Schmithüsen, F. (Hrsg.). 2003. *Cross-sectoral Policy Impacts Between Forestry and Other Sectors*. FAO Forestry Paper 142, Rome: FAO.
- Dunn, W.N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall.
- Dupar, M. und Badenoch, N. 2001. *Environment, Livelihoods and Local Institutions. Decentralization in Mainland Southeast Asia*. Washington: WRI.
- ECOSOC. 2000. Draft Resolution. Report of the fourth session of the Intergovernmental Forum on Forests. Draft Resolution. E/2000/L.32*. New York: United Nations Economic and Social Council.
- EFI. 1999. *The Role of National Forest Programs to Ensure Sustainable Forest Management*. Forest Policy Research Forum, 14-17 June 1999, Joensuu, Finland. Organised by European Forest Institute, co-organiser IUFRO S6.1 2-00 Forest Policy and Forestry Administration. Joensuu: EFI.
- Egestad, P.S. 1999. National Forest Programmes in Clear Terms. In: Glück, P., Oesten, G., et al. (Hrsg.), *Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume I: Theoretical Aspects*. EFI Proceedings 30. Joensuu: EFI, 11-23.
- Eidg. Departement des Innern. 1975. *Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holz-wirtschaftspolitik*. EDI, Bern.
- Elmore, R.F. 1985. Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy. In: Hanf, K. und Toonen, T.A.J. (Hrsg.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems. Questions of Analysis and Design*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 33-70.
- Elsasser, P. 2002. Rules for Participation and Negotiation and their Possible Influence on the Content of a National Forest Programme. *Forest Policy and Economics*, vol. 4, 291-300.
- European Communities. 1999. Council Regulation (EC) No. 1257 of 17 May 1999 on Support for Rural Development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations. *Official Journal of the European Communities*.
- European Council. 1998. Council Resolution on Forestry Strategy for the European Union 1.2.209. *Bulletin EU 12-1998 Agriculture (13/17)*. Brussels: European Union.

- Faludi, A. 1973. *Planning Theory*. Oxford, New York: Pergamon.
- FAO. 1996. *Formulation, Execution and Revision of National Forestry Programmes. Basic Principles and Operational Guidelines*. FAO, Rome.
- FAO. 1999. *Status and Progress in the Implementation of National Forest Programmes. Outcome of a Survey by FAO*. FAO, Rome.
- Feindt, P.H. 2001. *Regierung durch Diskussion?: Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Fiorino, D.J. 2000. *Umweltplanung und technologische Innovation: Eine Form des Politiklernens?* In: Jänicke, M. und Jörgens, H. (Hrsg.), *Umweltplanung im internationalen Vergleich. Strategien der Nachhaltigkeit*. Berlin: Springer, 131-150.
- Forestry Advisers' Group. 1995. *Common Principles for National Forestry Planning and Programme Implementation, prepared by the Forestry Advisers' Group, January 1995*.
http://www.gtz.de/forest-policy/download/Documents/National_Forest_Programmes/Forestry_Planning_FAG_95.pdf
- Forestry Commission. 1999. *Increasing Access to Woodlands. Advice and Recommendations from the Forestry Commissioners*. <http://www.forestry.gov.uk/forestry/hcou-4u4hzp>
- Forstdirektorenkonferenz der Kantone. 2003. *Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Forstdirektoren (FoDK) zum Synthesebericht WAP-CH: Probleme, Vision, Ziele und Strategien*. FoDK, Zürich.
- Franks, T. 1999. *Capacity Building and Institutional Development: Reflections on Water*. *Public Administration and Development*, vol. 19, 51-61.
- Franzen, A., Wild-Eck, S., Hostettler, M. und Suter, C.-L. 1998. *Welche Ansprüche stellen wir an den Schweizer Wald?* *Umweltschutz*, no. 3, 22-25.
- Gabriel, J.M. 1990. *Das politische System der Schweiz. Eine Staatsbürgerkunde*. Bern, Stuttgart: Haupt.
- Glasl, F. 1990. *Konfliktmanagement: Ein Handbuch zur Diagnose und Behandlung von Konflikten für Organisationen und ihre Berater. Organisationsentwicklung in der Praxis 2*. Bern: Haupt.
- Glück, P. 1999a. *National Forest Programs - Significance of a Forest Policy Framework*. In: Glück, P., Oesten, G., et al. (Hrsg.), *Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume I: Theoretical Aspects*. EFI Proceedings 30. Joensuu: EFI, 39-51.
- Glück, P. 1999b. *Preface*. In: Glück, P., Oesten, G., et al. (Hrsg.), *Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume I: Theoretical Aspects*. EFI Proceedings 30. Joensuu: EFI, 5-8.
- Glück, P. 2000. *Policy Means for Ensuring the Full Value of Forests to Society*. *Land Use Policy*, vol. 17, 177-185.
- Glück, P., Carvalho Mendes, A. und Neven, I. (Hrsg.). 2003. *Making NFPs Work. Supporting Factors and Procedural Aspects. Report on COST Action E19 "National Forest Programmes in a European Context"*. Publication Series of the Institute of Forest Sector Policy and Economics 48, Vienna: BOKU, COST.
- Glück, P. und Humphreys, D. (Hrsg.). 2002. *Research into National Forest Programmes in a European Context*. *Forest Policy and Economics* 4:
- Glück, P., Oesten, G., Schanz, H. und Volz, K.-R. (Hrsg.). 1999a. *Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume I: Theoretical Aspects*. EFI Proceedings 30, Joensuu: EFI.
- Glück, P., Oesten, G., Schanz, H. und Volz, K.-R. (Hrsg.). 1999b. *Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume II: State of the Art in Europe*. EFI Proceedings 30, Joensuu: EFI.
- Glück, P., Oesten, G., Schanz, H. und Volz, K.-R. (Hrsg.). 1999c. *Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume III: International Experiences*. EFI Proceedings 30, Joensuu: EFI.

- Glück, P. und Voitleithner, J. (Hrsg.). 2004. NFP Research: Its Retrospect and Outlook. Proceedings of the Seminar of COST Action E19 "National Forest Programmes in a European Context", September 2003, Vienna. Publication Series of the Institute of Forest Sector Policy and Economics Vol. 52, Vienna: University of Natural Resources and Applied Life Sciences.
- Gunn, L.A. 1978. Why Is Implementation So Difficult? Management Services in Government, vol. 33, 169-176.
- Gut, U.E. 1983. Grundfragen und schweizerische Entwicklungstendenzen der Demokratie. Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 40. Zürich: Schulthess.
- Haering Binder, B., Gsponer, G. und Koch, P. 2002. effor2 Konzeptbericht. Umwelt-Materialien 145. Bern: BUWAL.
- Hänsli, C., Keel, A., Kissling-Näf, I. und Zimmermann, W. 2003. LOTHAR. Krisenbewältigung: Internationaler Vergleich Schweiz, Deutschland und Frankreich. Umwelt-Materialien 159. Bern: BUWAL.
- Heusser, H. 2003. Neue Regeln für den Umgang mit dem Wald. "Waldprogramm Schweiz" bereitet Gesetzesrevision vor. Neue Zürcher Zeitung, 9.1.2003, 13.
- Heywood, A. 2000. Key Concepts in Politics. Study Guides. New York: St. Martin's Press.
- Hill, M.J. 1969. The Exercise of Discretion in the National Assistance Board. Public Administration, vol. 47, 75-90.
- Hofmann, F. und Liss, B.M. 2001. Analysis and Assessment of the German NFP Process at the Federal Level (Phase I: 1999/2000). Contribution to the COST-E19 Meeting Aberdeen/Scotland 29-31 March 2001. Freiburg and Landsberg: Institute of Forest Policy and German Association of Development Consultants.
- Hogl, K. 1999. National Forest Programmes - A Request for Inter-Sectoral and Multi-Level Coordination. Some Actor-Focused Considerations. In: Glück, P., Oesten, G., et al. (Hrsg.), Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume I: Theoretical Aspects. EFI Proceedings 30. Joensuu: EFI, 163-183.
- Hogl, K. 2001. Co-ordination in Multi-Level NFP-Processes. Building Blocks of Theory and Empirical Indications. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Hogl, K. 2002a. Background Paper on "Inter-Sectoral Co-ordination". Contribution to COST Action E19. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Hogl, K. 2002b. Patterns of Multi-level Co-ordination for NFP-Processes: Learning from Problems and Success Stories of European Policy-making. Forest Policy and Economics, vol. 4, 301-312.
- Hooghe, L. und Marks, G. 2001. Multi-level Governance and European Integration. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hostettler, M. und Heinemann, H.R. 2003. Schweizer Waldwirtschaft am Scheideweg. Geordneter Rückzug oder unternehmerische Orientierung? Neue Zürcher Zeitung, 27.5.2003, 25.
- Humphreys, D. 1996. Forest Politics. The Evolution of International Cooperation. London: Earthscan.
- Humphreys, D. (Hrsg.). 2004. Forests for the Future: National Forest Programmes in Europe - Country Report from COST Action E19. Luxembourg: European Commission (in print).
- IFF. 2000. Report of the Intergovernmental Forum on Forests on its fourth session. New York, 31 January-11 February 2000. United Nations Commission on Sustainable Development, New York.
- Innes, J.L. und et al. 1994. Der Zustand des Schweizer Waldes. Berichte der WSL, 339. Sanasilva-Bericht. Birmensdorf: WSL.
- IPF. 1995. Programme of Work of the Intergovernmental Panel on Forests. E/CN.17/IPF/1995/1. United Nations Commission on Sustainable Development, New York.
- IPF. 1996a. Implementation of Forest-Related Decisions of the United Nations Conference on Environment and Development at the National and International Levels, including an Examination of Sectoral and Cross-Sectoral Linkages. Programme Element I.1: Progress in National Forest and

- Land-Use Plans. Report of the Secretary-General. Second Session. E/CN.17/IPF/1996/8. United Nations Commission on Sustainable Development, New York.
- IPF. 1996b. Implementation of Forest-Related Decisions of the United Nations Conference on Environment and Development at the National and International Levels, including an Examination of Sectoral and Cross-Sectoral Linkages. Programme Element I.1: Progress in National Forest and Land-Use Plans. Report of the Secretary-General. Third Session. E/CN.17/IPF/1996/14. United Nations Commission on Sustainable Development, New York.
- IPF. 1997. Report of the Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests on its fourth session (New York, 11-21 February 1997). E/CN.17/1997/12. United Nations Commission on Sustainable Development, New York.
- Jaag, T. 2000. Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Formen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen. In: Jaag, T. (Hrsg.), Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Zürich: Schulthess, 23-48.
- Jäggi, M. 2003. Brauchen wir ein Waldwirtschafts- oder ein Walderhaltungsgesetz? kommunalmagazin, Februar 2003,
- Jänicke, M. 1996. Democracy as a Condition for Environmental Policy Success: The Importance of Non-institutional Factors. In: Lafferty, W. und Meadowcroft, J. (Hrsg.), Democracy and Environment: Problems and Prospects. Cheltenham: Edward Elgar, 71-85.
- Jänicke, M. 1997. The Political System's Capacity for Environmental Policy. In: Jänicke, M. und Weidner, H. (Hrsg.), National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building. Berlin: Springer, 1-24.
- Jänicke, M. 2000. Strategien der Nachhaltigkeit - Eine Einführung. In: Jänicke, M. und Jörgens, H. (Hrsg.), Umweltplanung im internationalen Vergleich. Strategien der Nachhaltigkeit. Berlin: Springer, 1-12.
- Jänicke, M. und Jörgens, H. 1999. Green Planning in OECD Countries - A Cross-National Comparison of Environmental Policy Plans. In: Glück, P., Oesten, G., et al. (Hrsg.), Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume I: Theoretical Aspects. EFI Proceedings 30. Joensuu: EFI, 99-120.
- Jänicke, M., Kunig, M. und Stitzel, M. 1999. Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn: Dietz.
- Jänicke, M. und Weidner, H. 1995. Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases. Berlin: Sigma.
- Jänicke, M. und Weidner, H. 1997. National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building. Berlin: Springer.
- Jann, W. 1995. Politische Planung. In: Nohlen, D. und Schultze, R.-O. (Hrsg.), Lexikon der Politik. Band 1. Politische Theorien. München: C.H.Beck, 472-477.
- Jann, W. 2001. Leistungsmessung beim Übergang von Management zu Governance. In: Hofmeister, A. (Hrsg.), Bewerten - Vergleichen - Gewinnen. Self-Assessment - Benchmarking - Quality Awards. Bern: Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), 17-35.
- Jones, M.L. 2001. Sustainable Organizational Capacity Building: Is Organizational Learning a Key? International Journal of Human Resource Management, vol. 12, no. 1, 91-98.
- Kälin, W. 1999. Dezentralisierung: Wozu und wie? In: DEZA (Hrsg.), Dezentralisierung und Entwicklung. Entwicklungspolitische Schriften der DEZA 2. Bern: DEZA, 46-70.
- Kantonsoberförsterkonferenz. 2003. KOK-Workshop zum Waldprogramm Schweiz (WAP-CH) vom 18. Februar 2003 in Olten. Positionspapier. Zürich.
- Keel, A. und Zimmermann, W. 1997. Der Waldgesetzgebungsprozess in den Kantonen. Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen, vol. 148, no. 12, 973-982.
- Kissling-Näf, I. und Knoepfel, P. 1997. Evaluation und Monitoring. In: Bussmann, W., Kloeti, U. und Knoepfel, P. (Hrsg.), Einführung in die Politikevaluation. Basel, Frankfurt: Helbing & Lichtenhahn, 147-155.

- Kissling-Näf, I., Knoepfel, P. und Busmann, W. 1997. Umsetzung von Lernen durch Evaluationen. In: Busmann, W., Klöti, U. und Knoepfel, P. (Hrsg.), Einführung in die Politikevaluation. Basel, Frankfurt: Helbing & Lichtenhahn, 257-280.
- Kissling-Näf, I. und Zimmermann, W. 1996. Aufgaben- und Instrumentenwandel dargestellt am Beispiel der schweizerischen Forstpolitik. Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft, vol. 2, no. 2, 47-79.
- Klaus, G., Schmill, J. und et al. 2001. Biologische Vielfalt - Perspektiven für das neue Jahrhundert: Erkenntnisse aus dem Schweizer Biodiversitätsprojekt. Basel: Birkhäuser.
- Knoepfel, P. 1997. Switzerland. In: Jänicke, M. und Weidner, H. (Hrsg.), National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building. Berlin: Springer, 175-197.
- Knoepfel, P., Kissling-Näf, I. und Marek, D. 1997. Lernen in öffentlichen Politiken (Umwelt- und Gesundheitspolitik). Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Kübler, D., Kissling-Näf, I. und Zimmermann, W. 2001. Wie nachhaltig ist die Schweizer Forstpolitik? Ein Beitrag zur Kriterien- und Indikatorendiskussion. Oekologie und Gesellschaft. 14. Basel, Genf, München: Helbing & Lichtenhahn.
- Leuenberger, M. 1999. Im Unterholz des Waldes. 100 Jahre Verband Schweizer Förster, Referat anlässlich der Jubiläums-Delegiertenversammlung des VSF. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Levy, R. und Zwicky, H. 1984. Politische Partizipation und neuere Aktionsformen. In: Klöti, U. (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz. Band 2. Strukturen und Prozesse. Bern, Stuttgart: Haupt, 279-309.
- Linder, W. 1994. Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. Basingstoke, London: Macmillan.
- Linder, W., Lanfranchi, P., Schnyder, D. und Vatter, A. 1992. Mitwirkungsverfahren und -modelle: Vorschläge für eine Mitwirkungspolitik des Bundes nach Art. 4 RPG. Raumplanung Materialien. Bern: Bundesamt für Raumplanung.
- Linder, W. und Vatter, A. 1996. Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In: Selle, K. (Hrsg.), Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden und Berlin: Bauverlag, 180-190.
- Lipsky, M. 1993. Street-level Bureaucracy. An Introduction. In: Hill, M. (Hrsg.), The Policy Process: A Reader. New York, London: Harvester Wheatsheaf, 381-385.
- Liss, B.-M. 1999. The Role of the Tropical Forests Action Programme and National Forest Programmes in Sustainable Forest Development. In: Glück, P., Oesten, G., et al. (Hrsg.), Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume I: Theoretical Aspects. EFI Proceedings 30. Joensuu: EFI, 26-38.
- Lundqvist, L.J. 2000. Capacity-building or Social Construction? Explaining Sweden's Shift Towards Ecological Modernisation. Geoforum, vol. 31, 21-32.
- Mahrer, F. 1988. Schweizerisches Landesforstinventar. Ergebnisse der Erstaufnahme 1982-1986. Teufen: Flück-Wirth.
- Mannheim, K. 1997. Man and Society in an Age of Reconstruction: Studies in Modern Social Structure. London: Routledge.
- Marti, A. 2000. Zum Inkrafttreten des Bundeskoordinationsgesetzes und weiteren Neuerungen im Bereich des Umwelt-, Bau- und Planungsrechts. Umweltrecht in der Praxis, vol. 14, no. 4, 291-317.
- Mayer, H., Ott, E.K. und Eiberle, K. 1991. Gebirgswald - Schutzwaldpflege: ein waldbaulicher Beitrag zur Landschaftsökologie und zum Umweltschutz. Stuttgart: Fischer.
- Mayer, P. 2001. National Forest Programmes. Forest Europe. The MCPFE Newsletter of the Liaison Unit Vienna, no. 2, 1.

- Mayntz, R. 1993. Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Sonderheft 24, *Politische Vierteljahresschrift*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 39-56.
- Mayntz, R. 1995. Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 26, 148-168.
- Mayntz, R. 1997. Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen. *Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung* 29. Frankfurt, New York: Campus.
- Mayntz, R. und Scharpf, F.W. (Hrsg.). 1973. *Planungsorganisation: die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München: Piper.
- Mayntz, R. und Scharpf, F.W. 1975. *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- MCPFE. 1990. *General Declaration*. First Ministerial Conference in Strasbourg in 1990. Strasbourg: Ministerial Conferences on the Protection of Forests in Europe.
- MCPFE. 1993a. *General Guidelines for the Conservation of Biodiversity of European Forests*. Resolution H2. Second Ministerial Conference in Helsinki in 1993. Helsinki: Ministerial Conferences on the Protection of Forests in Europe.
- MCPFE. 1993b. *General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe*. Resolution H1. Second Ministerial Conference in Helsinki in 1993. Helsinki: Ministerial Conferences on the Protection of Forests in Europe.
- MCPFE. 1998a. *Pan-European Criteria, Indicators and Operational Level Guidelines for Sustainable Forest Management*. Resolution L2. Third Ministerial Conference in Lisbon in 1998. Lisbon: Ministerial Conferences on the Protection of Forests in Europe.
- MCPFE. 1998b. *People, Forests and Forestry - Enhancement of Socio-Economic Aspects of Sustainable Forest Management*. Resolution L1. Third Ministerial Conference in Lisbon in 1998. Lisbon: Ministerial Conferences on the Protection of Forests in Europe.
- MCPFE. 2000a. *The Role of National Forest Programmes in the Pan-European Context*. Presentations and Outcomes of the NFP Workshop organised by the MCPFE in Tulln/Austria, 13-14 September 1999. Liaison Unit MCPFE, Vienna.
- MCPFE. 2000b. *Work Programme on the Follow-up of the Third Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe*. Liaison Unit MCPFE, Vienna.
- MCPFE. 2001a. *Comments by MCPFE Participants on the Draft MCPFE Paper on National Forest Programmes*. Draft for Comments. Follow-Up of the Second MCPFE Workshop on National Forest Programmes, 2-3 July 2001, Lillehammer/Norway. 19. October 2001. Liaison Unit MCPFE, Vienna.
- MCPFE. 2001b. *Draft MCPFE Paper on National Forest Programmes*. Draft for Comments. Follow-Up of the Second MCPFE Workshop on National Forest Programmes, 2-3 July 2001, Lillehammer/Norway. Liaison Unit MCPFE, Vienna.
- MCPFE. 2002. *MCPFE Approach to National Forest Programmes in Europe based on consultation with MCPFE Experts and MCPFE participants*. MCPFE Expert Level Meeting at Vienna, Austria, 7-8 October 2002. Liaison Unit MCPFE, Vienna.
- MCPFE. 2003a. *European Forests - Common Benefits, Shared Responsibilities*. Fourth Ministerial Conference in Vienna in 2003. Vienna: Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe.
- MCPFE. 2003b. *Vienna Declaration and Vienna Resolutions*. Adopted at the Fourth Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 28-30 April 2003. Liaison Unit MCPFE, Vienna.
- Meadowcroft, J. 2000. Nationale Pläne und Strategien zur nachhaltigen Entwicklung in Industrienationen. In: Jänicke, M. und Jörgens, H. (Hrsg.), *Umweltplanung im internationalen Vergleich. Strategien der Nachhaltigkeit*. Berlin: Springer, 113-129.

- Metcalfe, L. 1994. International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 60, 271-290.
- Metcalfe, L. 1997. Flexible Federalism. Paper präsentiert an Paper presented at the conference on Civil Service Systems in Comparative Perspective, Bloomington, Indiana: University Press.
- Michaelsen, T. 2000. National Forest Programmes in the IPF/IFF Process. In: MCPFE (Hrsg.), *The Role of National Forest Programmes in the Pan-European Context. Presentations and outcomes of the NFP workshop organised by the MCPFE in Tulln/Austria, 13-14 September 1999*. Vienna: Liaison Unit MCPFE, 11-14.
- Miller, H.G. 1999. Great Britain. In: Glück, P., Oesten, G., et al. (Hrsg.), *Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume II: State of the Art in Europe*. EFI Proceedings 30. Joensuu: EFI, 119-139.
- Ministry of Agriculture and Forestry. 1999. *Finland's National Forest Programme 2010*. Publications 2. Helsinki: Ministry of Agriculture and Forestry.
- MLR. 2000. *Forstprogramm Baden-Württemberg. Ein gesellschaftlicher Dialog unter Einbeziehung internationaler Vereinbarungen*. MLR, Stuttgart.
- Morand, C.-A. 2001. L'évaluation des effets des mesures étatiques. In: Thürer, D., Aubert, J.-F. und Müller, J.P. (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zürich: Schulthess, 1119-1129.
- Murphey, J. und Sprey, L.H. 1982. *Monitoring and Evaluation of Agricultural Change*. ILRI Publications 32. Wageningen: ILRI.
- Nohlen, D., Schultze, R.-O. und Schüttemeyer, S.S. (Hrsg.). 1998. *Lexikon der Politik. Band 7. Politische Begriffe*. München: C.H.Beck.
- Nord, A.K. 1999. Politische Partizipation in einer blockierten Demokratie: das Beispiel Aethiopien. *Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde* 102. Hamburg: Institut für Afrikakunde.
- Nordbeck, R. 2000. *Umweltplanung als institutionelles Arrangement*. Paper presented at the first COST-E19 Seminar in Madrid. Unveröffentlichtes Manuskript.
- OECD. 1995. *Developing Environmental Capacity. A Framework for Donor Involvement*. Paris: OECD.
- OECD. 2001. *Strategies for Sustainable Development. Practical Guidance for Development Cooperation*. Paris: OECD.
- Ohiorhenuan, J.F.E. und Wunker, S.M. 1995. *Capacity Building Requirements for Global Environmental Protection*. Global Environmental Facility Working Paper No. 12. Washington: UNDP, UNEP, World Bank.
- Ollonqvist, P. 2002. Implementation of the Finnish National Forest Programm - Transfer from Top-Down to Bottom-Up Policy Process. In: Zimmermann, W. und Schmithüsen, F. (Hrsg.), *Legal Aspects of National Forest Programms (NFPs). Contributions to the Meeting of COST Action E19, National Forest Programmes in a European Context, in Aberdeen - Scotland, 29-31 March 2001*. Zürich: Chair of Forest Policy and Economics, 75-88.
- Parsons, W. 1997. *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Peck, T.J. und Descargues, J. 1997. *The Policy Context for the Development of the Forest and Forest Industries Sector in Europe*. Geneva Timber and Forest Discussion Papers. ETTS V Working Paper. New York and Geneva: United Nations Economic Commission for Europe.
- Peters, B.G. und Pierre, J. 2001. Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance. *Policy and Politics*, vol. 29, no. 2, 131-135.
- Pfister, F. und Eggenberger, M. (Hrsg.). 1988. *Zukunft für den Schutzwald?: Methoden der Massnahmenplanung dargestellt am Beispiel der Region "Visp-Westl. Raron"*, VS. Teufen: Flück-Wirth.
- Pleshberger, W. 1999. The National Environmental Plan of Austria - A Lesson to Learn in Environmental Policy? In: Glück, P., Oesten, G., et al. (Hrsg.), *Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume I: Theoretical Aspects*. EFI Proceedings 30. Joensuu: EFI, 215-227.

- Pro Natura, BirdLife Schweiz, Stiftung Landschaftsschutz Schweiz und WWF Schweiz. 2003. Waldprogramm Schweiz (WAP) - Stellungnahme. Basel, Zürich, Bern.
- Projektleitung WAP-CH und BHP - Brugger und Partner. 2004. Waldprogramm Schweiz (WAP-CH). Schriftenreihe Umwelt 363. Bern: BUWAL.
- Pülzl, H. 2001. Analyse der Hemmnisse für die Stärkung des internationalen Waldregimes im Rahmen des internationalen Forstpolitik-Dialogs. Wien: BOKU.
- Rametsteiner, E. 2000. Report on Working Group 2: Suitability of IPF/IFF and FAO Elements and Basic Principles of NFPs in the Pan-European Region. In: MCPFE (Hrsg.), The Role of National Forest Programmes in the Pan-European Context. Presentations and outcomes of the NFP workshop organised by the MCPFE in Tulln/Austria, 13-14 September 1999. Vienna: Liaison Unit MCPFE, 47-50.
- Rat der Europäischen Union. 1999. Entschliessung des Rates vom 15. Dezember 1998 über eine Forststrategie für die Europäische Union. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999/C 56/01. Brüssel: Europäische Union.
- Reunala, A. 2000. Experiences with Finland's National Forest Programme 2010. In: Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe (Hrsg.), The Role of National Forest Programmes in the Pan-European Context. Presentations and outcomes of the NFP workshop organised by the MCPFE in Tulln/Austria, 13-14 September 1999. Vienna: Liaison Unit MCPFE, 29-34.
- Rhodes, R.A.W. 1997. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University.
- Rose, R. 1993. Lesson-drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space. New York: Chatham.
- Rüetschi, J. 1999. Weichtiere in Schweizer Eschenwäldern: Erfassungsmethode, Beschreibung der Standorte und naturschützerische Empfehlungen für den Waldbau. Umwelt-Materialien 102. Bern: BUWAL.
- Saastamoinen, O. 2002. Legal and Political Aspects of Forest Programmes in Finland. In: Zimmermann, W. und Schmithüsen, F. (Hrsg.), Legal Aspects of National Forest Programmes (NFPs). Contributions to the Meeting of COST Action E19, National Forest Programmes in a European Context, in Aberdeen - Scotland, 29-31 March 2001. Zürich: Chair of Forest Policy and Economics, 57-73.
- Sabatier, P.A. 1988. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning therein. *Policy Sciences*, vol. 21, 129-168.
- Schanz, H. 1999. National Forest Programmes - Substantial or Symbolic Co-ordination? In: Glück, P., Oesten, G., et al. (Hrsg.), Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume 1: Theoretical Aspects. *EFI Proceedings* 30. Joensuu: EFI, 237-249.
- Schärer, W. 2001. Waldpolitik des Bundes - Ein neuer Prozess ist gestartet. *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen*, vol. 152, no. 12, 531-533.
- Schärer, W. 2002. Waldprogramm Schweiz (WAP-CH): Gemeinsam für den Wald der Zukunft. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Scharpf, F.W. 1979. Politische Planung zwischen Anspruch und Realität - Nachtrag zu einer Diskussion. In: Lendi, M. und Linder, W. (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis. Bern, Stuttgart: Haupt, 21-30.
- Scharpf, F.W. 1988. The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, vol. 66, 239-278.
- Scharpf, F.W. 1993. Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. *Politische Vierteljahresschrift*. Sonderheft. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57-83.
- Scharpf, F.W. 2000. Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske & Budrich.

- Schelsky, H. 1976. Der selbständige und der betreute Mensch: politische Schriften und Kommentare. Stuttgart: Seewald.
- Schmithüsen, F. 2003. Understanding Cross-sectoral Impacts - Policy and Legal Aspects. In: Dubé, Y.C. und Schmithüsen, F. (Hrsg.), Cross-sectoral Policy Impacts between Forestry and other Sectors. Policy and Legal, Environmental Accounting and Social Aspects. FAO Forestry Paper 142. Rome: FAO, 5-44.
- Schmithüsen, F., Bisang, K. und Zimmermann, W. 2001. Cross-Sectoral Linkages in Forestry. A Review of Literature and Proposals for Further Studies. Paper prepared for the Policy and Institutions Branch; Policy and Planning Division; Forestry Department; FAO, Rome. Zurich: Chair of Forest Policy and Forest Economics.
- Schmithüsen, F. und Zimmermann, W. 1999a. Forestry Case Study Switzerland. In: Pelkonen, P., Pitkänen, A., et al. (Hrsg.), Forestry in Changing Societies in Europe. Information for Teaching Module Silva Network Part II. Joensuu: University Press, 415-441.
- Schmithüsen, F. und Zimmermann, W. 1999b. Forests, Forestry and Forest Policy in Switzerland. Basic Information and Institutional Framework. Professur Forstpolitik und Forstökonomie, Arbeitsberichte Allgemeine Reihe 99/1. Zürich: ETH.
- Schmithüsen, F. und Zimmermann, W. 2000. The New Federal Swiss Forest Legislation: Constitutional Competencies, Objectives, Instruments and Policy Actors. Working Papers. International Series 6. Zürich: Swiss Federal Institute of Technology.
- Schmitter, P.C. und Lehbruch, G. 1979. Trends towards Corporatist Intermediation. Beverly Hills: Sage.
- Schraml, U. und Böswald, K. 1999. A National Forest Programme for Germany? Planning and Implementation of Forest-Related Activities in a Highly Industrialized and Densely Populated Country. In: Glück, P., Oesten, G., et al. (Hrsg.), Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume II: State of the Art in Europe. EFI Proceedings 30. Joensuu: EFI, 101-118.
- Schubert, K. und Bandelow, N.C. (Hrsg.). 2003. Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien: Oldenbourg.
- Schultze, R.-O. 1995. Partizipation. In: Nohlen, D. und Schultze, R.-O. (Hrsg.), Lexikon der Politik. Band 1. Politische Theorien. München: C.H.Beck, 396-406.
- Schuppert, G.F. 1990a. Grenzen und Alternativen zur Steuerung durch Recht. In: Grimm, D. (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts. Baden-Baden: Nomos, 217-249.
- Schuppert, G.F. 1990b. Konfliktmittlung bei Verhandlungen und Verwaltungsverfahren. In: Hoffmann-Riem, W. und Schmidt-Assmann, E. (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlung. Baden-Baden: Nomos, 29-53.
- Schuster, F. (Hrsg.). 1979. Dezentralisierung des politischen Handelns. Konzeption und Positionen. Institut für Kommunikationswissenschaften, Forschungsbericht 4, Melle, St. Augustin: Ernst Knoth, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete. 2002. Bergwald als Bestandteil der Regionalentwicklung. SAB, Bern.
- Schweizerische Bundeskanzlei. 2002. Der Bund kurz erklärt 2002. Bern: Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Forstverein. 2003. Überprüfung der schweizerischen Walderhaltungspolitik - Positionen des Schweizerischen Forstvereins. Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen, vol. 154, no. 1, 22-24.
- Seitz, A. und Zimmermann, W. 2002. Kantonale Ausführungsgesetzgebungen zum eidgenössischen Waldgesetz - ein Überblick. Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen, vol. 153, no. 9, 346-355.
- Shannon, M. 1999. Moving from the Limits and Problems of Rational Planning toward a Collaborative and Participatory Planning Approach. In: Glück, P., Oesten, G., et al. (Hrsg.), Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume I: Theoretical Aspects. EFI Proceedings 30. Joensuu: EFI, 139-151.

- Siegwart, K. 2002. Neue Konfliktlösungsstrategien in der öffentlichen Politik. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Simpson, J.A., Weiner, E.S.C. und Proffitt, M. (Hrsg.). 1989. Oxford English Dictionary. Oxford: Oxford University Press.
- Six-Country Initiative. 1999. Practitioner's Guide to the Implementation of the IPF Proposals for Action prepared by the Six-Country Initiative in Support of the UN Ad-Hoc Intergovernmental Forum on Forests (IFF). Eschborn: Secretariat of the Six-Country Initiative.
- Stoker, G. 1998. Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, vol. 50, no. 155, 17-28.
- Streeck, W. (Hrsg.). 1998. *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Sutter, S. 2000. Die Mitwirkung bei Waldentwicklungsplänen: Rechtliche Regelung und Umsetzung, dargestellt an ausgewählten Beispielen einzelner Kantone. Professur Forstpolitik und Forstökonomie, Arbeitsberichte Allgemeine Reihe 01/1. Zürich: ETH.
- Sutton, R. 1999. *The Policy Process: An Overview*. ODI Working Paper 118. London: Overseas Development Institute.
- Tikkanen, I., Glück, P. und Pajuoja, H. (Hrsg.). 2002. Cross-sectoral Policy Impacts on Forests. Proceedings of the COST E19 Seminar, 4-6 April 2002, Savonlinna. EFI Proceedings 46, Joensuu: EFI.
- UNCED. 1992a. Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development. Rio Declaration on Environment and Development. New York: United Nations.
- UNCED. 1992b. Convention on Biological Diversity. UNCED, Rio de Janeiro.
- UNCED. 1992c. Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests. UNCED, Rio de Janeiro.
- UNCED. 1992d. United Nations Framework Convention on Climate Change. UNCED, Rio de Janeiro.
- UNDP. 1995. National Forest Programmes: Principles and Partnerships. (Draft). UNDP, Sustainable Energy and Environment Division, New York.
- UNDP. 1997. Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>
- UNFF. 2001. Report of the Secretary-General on National Forest Programmes. Draft. E/CN.18/2002/4. UNFF, New York.
- United Nations Economic Commission for Europe und FAO. 2001. Forest Policies and Institutions in Europe 1998-2000. Geneva Timber and Forest Study Papers 19. New York, Geneva: United Nations.
- United Nations General Assembly. 1997. Programme for the Further Implementation of Agenda 21. Adopted by the General Assembly at its nineteenth special session (23-28 June 1997). A/RES/S-19/2. United Nations General Assembly, New York.
- Verband Schweizerischer Forstunternehmungen, Holzindustrie Schweiz, Lignum, et al. 2003. Stellungnahme der Wirtschaftsverbände zum WAP. Bern, Zürich, Brugg, Solothurn.
- Voitleithner, J. 2001. Finnlands Nachhaltigkeitsstrategie im Waldsektor. Regionale Forstprogramme und Nationales Forstprogramm 2010. Institut für Sozioökonomik der Forst- und Holzwirtschaft, Wien.
- von Alemann, U. 1995. Grundlagen der Politikwissenschaft. Opladen: Leske und Budrich.
- von Arb, C. und Zimmermann, W. 2004. Federalism - A Characteristic Element of Swiss Forest Policy. Zurich: Chair of Forest Policy and Forest Economics, ETH Zurich.
- von Prittwitz, V. 1994. Politikanalyse. UTB für Wissenschaft, 1707. Opladen: Leske & Buderich.

- Waldwirtschaft Schweiz. 2003. Acht Thesen für eine zukunftsfähige Waldwirtschaft. Solothurn.
- Weidner, H. 1993. Mediation as a Policy Instrument for Resolving Environmental Disputes - With Special Reference to Germany. Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz 3. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung.
- Weidner, H. 1996. Basiselemente einer erfolgreichen Umweltpolitik. Eine Analyse und Evaluation der Instrumente der japanischen Umweltpolitik. Berlin: Sigma.
- Weidner, H. 1997. Umweltmediation und Abfallpolitik: Der Versuch einer Konfliktregelung durch Diskurs und faire Verhandlungen. Etudes de cas de l'IDHEAP 1. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- Weidner, H. 2002. Capacity Building for Ecological Modernisation - Lessons from Cross-national Research. *American Behavioral Scientist*, vol. 45, no. 9, 1340-1368.
- Weiss, T.G. 2000. Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly*, vol. 21, no. 5, 795-814.
- Wildavsky, A. 1973. If Planning is Everything, Maybe it's Nothing. *Policy Sciences*, no. 4, 127-153.
- Willke, H. 1994. Die Steuerungsfunktion des Staates aus systemtheoretischer Sicht. In: Grimm, D. (Hrsg.), *Staatsaufgaben*. Baden-Baden: Nomos, 685-737.
- Zimmermann, W. 1988. Auf dem Weg zu einem neuen schweizerischen Waldgesetz. *Forstarchiv*, vol. 59, no. 3, 106-21.
- Zimmermann, W. 2000. Hat Lothar auch das Assessment weggefegt? Oder: Wie nachhaltig ist das Nachhaltigkeits-Assessment? *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen*, vol. 51, no. 12, 489-496.
- Zimmermann, W. 2002. Do NFP's Need a Legal Framework? In: Zimmermann, W. und Schmithüsen, F. (Hrsg.), *Legal Aspects of National Forest Programmes*. *Forest Science Contribution* 25. Zürich: ETH, 43-55.
- Zimmermann, W. und Mauderli, U. 2002. National Forest Programs in European Countries. An Initial Overview Based on a Quick Survey in Countries Participating the COST-E19 Action. Zürich: Chair of Forest Policy and Forest Economics.
- Zimmermann, W. und Schmithüsen, F. (Hrsg.). 2002. *Legal Aspects of National Forest Programmes (NFPs)*. *Forest Science Contributions* 25, Zürich: Chair of Forest Policy and Economics.
- Zimmermann, W., Schmithüsen, F., Keel, A. und Volken, T. 1999. Geschichte und Umsetzung der Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik. Interner Bericht.

Publikationen im Rahmen des Forschungsprojekts

- Bisang, K. und Zimmermann, W. 2002. Nationale Forstprogramme: Internationaler Kontext, erste europäische Erfahrungen und Lehren für die Schweiz. Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen, vol. 153, no. 11, 419-429.
- Bisang, K. und Zimmermann, W. 2003. Minimum Requirements for Sustainable Use of Forests in National Forest Programmes. Elements and Principles Developed for a Study of Swiss Forest Policy. Sustainable Development, vol. 11, 36-46.
- Siegwart, K. 2002. Neue Konfliktlösungsstrategien in der öffentlichen Politik. Gutachten zu Händen der NFP Projektleitung. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Zimmermann, W. 2002. On the Interdependency of National Forest Programmes and Law. In: Zimmermann, W. und Schmithüsen, F. (Hrsg.), Legal Aspects of National Forest Programmes. Zürich: ETH, 1-9.
- Zimmermann, W. 2002. Do NFP's Need a Legal Framework? In: Zimmermann, W. und Schmithüsen, F. (Hrsg.), Legal Aspects of National Forest Programmes. Zürich: ETH, 43-55.
- Zimmermann, W. 2004. National Forest Programmes and the Rule of Law. In: Glück, P. und Voitleithner, J. (Hrsg.), NFP Research: Its Retrospect and Outlook. Proceedings of the Seminar of COST Action E19 on "National Forest Programmes in a European Context", 15.-16. September 2003, Vienna. Publication Series of the Institute of Forest Sector Policy and Economics, Vol. 52. Vienna: University of Natural Resources and Applied Life Sciences, 141-156.
- Zimmermann, W. und Mauderli, U. 2002. National Forest Programs in European Countries. An Initial Overview Based on a Quick Survey in Countries participating the COST-E19 Action. Zürich: Chair of Forest Policy and Forest Economics.
- Zimmermann, W. und Schmithüsen, F. (Hrsg.). 2002. Legal Aspects of National Forest Programmes (NFPs). Forest Science Contributions 25, Zürich: Chair of Forest Policy and Economics.
- Zimmermann, W. und Zingerli, C. 2004. Die Schweiz ist dabei. Aktuelle Waldprogramme ausgewählter europäischer Länder im Vergleich. Wald und Holz, no. 9, 55-57.
- Zimmermann, W. und Zingerli, C. 2004. Switzerland: Optimising Sustainable Forest Management. In: Humphreys, D. (Hrsg.), Forests for the Future: National Forest Programmes in Europe - Country and Regional Reports from COST Action E19. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 277-293.
- Zingerli, C. und Stocker, C. 2003. Analyse des Waldprogramm Schweiz: Ziele, Positionen und Forderungen aus Sicht der Schweizer Umweltverbände. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Zingerli, C. und Zimmermann, W. 2004 (in print). Fulfilling International Obligations: The Implementation of Proposals for Action in the Swiss National Forest Programme. ETFRN News 41, Autumn 2004.

- Nr. 32 *Zingerli Claudia; Bisang Kurt; Zimmermann Willi*
Nationale forstpolitische Programme: Kontext, Anforderungen und das Beispiel "Waldprogramm Schweiz".
127 Seiten (2004) CHF 30.-/€20.-, ISSN 1420-1143 / ISBN 3-907648-06-4
- Nr. 31 *Seeland Klaus; Ballesteros Nicolas*
Kulturvergleichende Untersuchungen zum sozialintegrativen Potential gestalteter urbaner Naturräume in den Agglomerationen Genf, Lugano und Zürich.
98 Seiten (2004) CHF 30.-/€20.-, ISSN 1420-1143 / ISBN 3-907648-05-6
- Nr. 30 *Baruffol Ueli*
Contractual Regulation of Access to Information on Biodiversity for Scientific and Commercial Use.
The Novartis-UZACHI Biolead Project. Diploma Thesis.
127 Seiten (2003) CHF 30.-/€20.-, ISSN 1420-1143 / ISBN 3-907648-04-8
- Nr. 29 *Le Master Dennis; Herbst Peter; Schmithüsen Franz (Eds.)*
Experiences with New Forest and Environmental Laws in European Countries with Economies in Transition. Proceedings of the 4th International Symposium; Jaunmokas, Latvia; August 2002; Organized by the IUFRO Research Group 6.13.00.
187 Seiten (2003) CHF 30.-/€20.-; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-907648-03-X
- Nr. 28 *Hänsli Cornelia, Keel Alois, Kissling-Näf Ingrid, Zimmermann Willi*
Sturmschäden im Wald, 1999: Eine vergleichende Analyse der politischen Prozesse und der staatlichen Massnahmen nach "Lothar" und "Martin" in der Schweiz, Deutschland und Frankreich.
266 Seiten (2002) CHF 45.-/€30.-, ISSN 1420-1143 / ISBN 3-907648-02-1
- Nr. 27 *Schmithüsen Franz, Iselin Georg, Herbst Peter (Eds.)*
Forest Law and Environmental Legislation – Contributions of the IUFRO Research Group 6.13. Proceedings VII.
253 Seiten (2002) CHF 45.-/€30.-; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-9-6
- Nr. 26 *Schmithüsen Franz, Iselin Georg, Le Master Dennis (Eds.)*
Experiences with New Forest and Environmental Laws in European Countries with Economies in Transition. Proceedings of the Third International Symposium; Jundola, Bulgaria, June 2001. Jointly Organized by the IUFRO Research Group 6.1300 and the USDA Forest Service.
184 Seiten (2002) CHF 30.-/€20.-; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-907648-01-3
- Nr. 25 *Zimmermann Willi und Schmithüsen Franz (Eds.)*
Legal Aspects of National Forest Programmes. Presented at the Meeting of COST Action E19, "National Forest Programmes in a European Context"; Aberdeen, Scotland, March 2001
153 Seiten (2002) CHF 30.-/€20.-; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-8-8
- Nr. 24 *Gönner Christian*
Muster und Strategien der Ressourcennutzung: Eine Fallstudie aus einem Dayak Benuaq Dorf in Ost-Kalimantan, Indonesien.
XII und 268 Seiten (2001) CHF 60.-; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-7-X
- Nr. 23 *Schmithüsen Franz, Iselin Georg and Herbst Peter (Eds.)*
Challenges in Implementing Forest and Environmental Legislation in European Countries with Economies in Transition. Proceedings of the Second International Symposium Jointly Organized by the IUFRO Research Group 6.13.00 and the Austrian Federal Ministry of Agriculture and Forestry Ossiach, September 1999.
111 Seiten (2000) CHF 30.-; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-6-1
- Nr. 22 *Nicolè Simone, Seeland Klaus*
Studio sulle potenzialità d'integrazione sociale offerte da spazi naturali. Due esempi di progetti con persone disabili in Svizzera e Germania.
140 Seiten (1999) CHF 40.-; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-5-3

- Nr. 21 *Schmithüsen Franz, Herbst Peter and Le Master Dennis (Eds.)*
Experiences with new Forest and Environmental Laws in European Countries with Economies in Transition. Proceedings of the International Symposium Jointly Organized by the IUFRO Research Group 6.13.00 and the Austrian Ministry of Agriculture Ossiach, June 1998.
142 Seiten (1999) CHF 40.-; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-4-5
- Nr. 20 *Wangchuk Sanjay*
Local Perceptions and Indigenous Institutions as Forms of Social Performance for Sustainable Forest Management in Bhutan.
178 Seiten (1998) CHF 40.-; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-3-7
- Nr. 19 *Seeland Klaus and Schmithüsen Franz (Eds.)*
Local Knowledge of Forests and Forest Uses among Tribal Communities in India
170 Seiten (1997) CHF 40.-; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-2-9
- Nr. 18 *Peck Tim J. and Descargues J.*
Le contexte politique pour le développement du secteur de la forêt et des industries forestières en Europe.
192 Seiten (1997) CHF 50.-; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-1-0
- Nr. 17 *Schmithüsen Franz (Ed.)*
Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems - Proceedings of the IUFRO Forestry Conference Pushkino, Moscow Region, Russia, June 1994.
217 Seiten (1996) CHF 40.-; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-0-2
- Nr. 16 *Schmithüsen Franz (Hrsg.)*
Forest Law and Environmental Legislation - Contributions of the IUFRO Research Group Report VI.
368 Seiten (1996) CHF 60.-
- Nr. 15 *Karameris Athanassios*
Ansätze zur Erfassung und Beurteilung von Nutzungen und Nutzungsüberlagerungen im Zusammenhang mit der touristischen Entwicklung im Berggebiet.
88 Seiten (1995) CHF 20.-
- Nr. 14 *Peck Tim J. and Descargues J.*
The Policy Context for the Development of the Forest and Forest Industries Sector in Europe. A Discussion Paper on some of the main policy issues and options, as seen from an international perspective, that are having or may have an impact on the sector.
173 Seiten (1995) CHF 50.-
- Nr. 13 *Egli Arnold*
Einfluss ausgewählter Standortfaktoren in Abhängigkeit von zehn nicht Stickstoff fixierenden Baumarten auf die Ertragsbildung wichtiger Feldfrüchte unter agroforstlichen Anbaubedingungen - Ein Beispiel aus Butare/Rwanda (Ost-/Zentralafrika).
206 Seiten (1994) CHF 45.-
- Nr. 12 *Zimmermann Willi, Schmithüsen Franz, Portier Laurence*
Untersuchung staatlicher Fördermassnahmen auf dem Gebiete des Forstwesens in der Schweiz, im benachbarten Ausland und in der EG.
204 Seiten (1993) CHF 40.-
- Nr. 11 *Schmithüsen Franz (Hrsg.)*
Forstgesetzgebung / Forestry Legislation / Législation Forestière.
390 Seiten (1992) CHF 50.-
- Nr. 10 *Schmithüsen Franz (Hrsg.)*
Forstgesetzgebung / Forestry Legislation / Législation Forestière.
384 Seiten (1990) CHF 45.-

- Nr. 9 *Price Martin F.*
Mountain forests as common-property resources - Management policies and their outcomes in the Colorado Rockies and the Swiss Alps.
251 Seiten (1990) CHF 30.-
- Nr. 8 *Altwegg David*
Die Folgekosten von Waldschäden - Bewertungsansätze für die volkswirtschaftlichen Auswirkungen bei einer Beeinträchtigung der Schutzfunktion von Gebirgswäldern.
339 Seiten (1989) CHF 40.-
- Nr. 7 *Kasper Heinz*
Der Einfluss der eidgenössischen Forstpolitik auf die forstliche Entwicklung im Kanton Nidwalden in der Zeit von 1876 bis 1980.
196 Seiten (1989) CHF 25.-
- Nr. 6 *Schmithüsen Franz (Hrsg.)*
Forstgesetzgebung / Forestry Legislation / Législation Forestière.
263 Seiten (1988) CHF 28.- (vergriffen / out of print)
- Nr. 5 *von Schlabrendorff Fabian*
The Legal Structure of Transnational Forest-Based Investments in Developing Countries. - A comparative study of the contractual practice in selected host countries of the tropical Asia-Pacific region.
337 Seiten (1987) CHF 35.-
- Nr. 4 *Schmithüsen Franz (Hrsg.)*
Forstgesetzgebung / Forestry Legislation / Législation Forestière.
175 Seiten (1986) CHF 25.- (vergriffen / out of print)
- Nr. 3 *Zimmermann Willi*
Erhaltung und Verbesserung des Waldzustandes: Katalog möglicher staatlicher Massnahmen / Conservation et amélioration de l'état des forêts: catalogue des mesures étatiques possibles.
156 Seiten (1986) CHF 18.- (vergriffen / out of print)
- Nr. 2 *Schmithüsen Franz (Hrsg.)*
Forstgesetzgebung / Forestry Legislation / Législation Forestière. / 176 S. (1984) CHF 25.-
- Nr. 1 *Ley Christian/Zimmermann Willi:*
Förderungsprogramm Energieholz. / 81 Seiten (1984) (vergriffen / out of print)