

# Ansätze moderner politischer Steuerung in der Schweizer Waldpolitik *(reviewed paper)*

CLAUDIA ZINGERLI und WILLI ZIMMERMANN

Keywords: Governance approach; national forest programmes; forest policy. FDK 9 : 97

*Abstract:* Since 1992, many countries have been experimenting with new governance approaches in environmental policy. The article focuses on governance changes in international and national forest policies and analyses the characteristics of political steering in the Swiss National Forest Programme process between 2002 and 2004.

*Abstract:* Seit 1992 experimentieren viele Länder im Bereich der Umweltpolitik mit neuen Ansätzen politischer Steuerung. Dieser Artikel befasst sich mit den Veränderungen politischer Steuerung in der internationalen und nationalen Waldpolitik und untersucht den Prozess des Waldprogramms Schweiz von 2002 bis 2004 hinsichtlich der Anwendung neuer Ansätze moderner umweltpolitischer Steuerung.

## 1. Einleitung

Politiken zur Regelung des Umgangs mit natürlichen Ressourcen stehen heute vor Herausforderungen, die sich deutlich von der Nachsorge und den Problemverminderungsansätzen der späten Siebziger- und frühen Achtzigerjahre unterscheiden. Sie sind vor die Aufgabe gestellt, Umweltprobleme zu bewältigen, bei denen politische Massnahmen auch über einen längeren Zeitraum hinweg keine signifikanten Verbesserungen herbeizuführen vermochten. Gleichzeitig zeichnet sich jedoch eine Ausweitung des Steuerungsrepertoires der Politiken der natürlichen Ressourcen ab, woraus sich neue Chancen und Lösungsansätze zum Umgang mit Umweltproblemen und Interessenkonflikten zwischen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Kräften ergeben könnten. Zu dieser Ausweitung des umweltpolitischen Steuerungsrepertoires haben der Erdgipfel von Rio de Janeiro 1992 und dessen Nachfolgeprozess zur Umsetzung des Aktionsprogramms für Umwelt und Entwicklung massgeblich beigetragen (UNCED 1992a). In der damals verabschiedeten Agenda 21 wurden zentrale Merkmale eines integrierten Steuerungsmodells dargelegt, welche sich von der traditionellen staatlichen Steuerung deutlich unterscheiden und den in der Politikforschung bereits früh beobachteten Wandel der politischen Steuerung durch das Zusammenwirken von Staat, Markt und Zivilgesellschaft widerspiegelt (JÄNICKE & JÖRGENS 2004; MAYNTZ 1995). Die Agenda 21 betont Elemente wie Partizipation, Kooperation, Integration und Monitoring, mit welchen neue Strategien zum nachhaltigen Umgang mit der Umwelt und der natürlichen Ressourcengrundlage entwickelt werden sollen.

Diese Entwicklungen, welche sich sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene beobachten lassen, haben verschiedenen Politikbereichen, insbesondere jedoch der Umweltpolitik und den Politiken zur Regelung des Umgangs mit natürlichen Ressourcen, grosse Impulse verliehen. Zum Beispiel begann sich die internationale waldpolitische Diskussion zunehmend mit prozeduralen und politisch-institutionellen Fragen der politischen Steuerung im Forstsektor zu beschäftigen. Unter anderem entstand daraus die Idee eines neuen Planungsinstruments der nationalen forstpolitischen Programme (NFPs), für welche konkrete Anforderungen und Ziele formuliert wurden (IFF 2000; IPF 1997; UNFF 2001). Ausgehend von diesem internationalen Impuls haben verschiedene Länder begonnen NFPs durchzuführen und umzusetzen,

um dem inhärenten waldpolitischen Ziel einer langfristig nachhaltigen Waldnutzung näher zu kommen. Auch die Schweiz gehört zu dieser Gruppe von Ländern, die mittels eines NFP erste Erfahrungen mit einem neuen Repertoire von politischer Steuerung und inhaltlicher Diskussion im Bereich der Waldpolitik machte.

Dieser Artikel befasst sich mit dem politischen Prozessverlauf des Waldprogramms Schweiz zwischen 2002 und 2004. Er untersucht diesen hinsichtlich drei zentraler Veränderungen, die sich durch die Einführung neuer Steuerungsansätze in der Umweltpolitik abzeichnen und beurteilt ihn im Hinblick auf die Anforderungen für Gesellschaft, Wirtschaft und Politik, die sich durch Partizipation, intersektorale Koordination und kooperatives Regieren in der Schweizer Waldpolitik ergeben. Der Artikel stützt sich auf Forschungsergebnisse eines an der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich zwischen 2001 und 2004 durchgeführten Projekts. Dieses in eine europäische Forschungskoooperation eingebundene Forschungsprojekt befasste sich mit dem Kontext, den Anforderungen und der Umsetzung nationaler forstpolitischer Programme (ZINGERLI *et al.* 2004). Das methodische Vorgehen war durch umfassende Dokumentenanalysen und die Aufarbeitung des Fallbeispiels Waldprogramm Schweiz bestimmt. Dieser Artikel schliesst an eine Publikation von BISANG & ZIMMERMANN (2002) in ebendieser Zeitschrift an, in welchem der internationale forstpolitische Prozess dargestellt, die Entstehung der Idee nationaler forstpolitischer Programme aufgezeigt, zwei Länderbeispiele diskutiert und Lehren für ein Waldprogramm Schweiz gezogen wurden.

Bevor die neuen Wege der politischen Steuerung im Waldprogramm Schweiz diskutiert werden, widmet sich der Artikel zunächst dem Wandel umweltpolitischer Steuerung und leitet Ansätze moderner umweltpolitischer Steuerung aus der internationalen und nationalen Waldpolitik ab. Das Waldprogramm Schweiz wird anschliessend hinsichtlich der beobachteten Ansätze der verstärkten Partizipation, intersektoralen Koordination und Politikverflechtung sowie den daraus entstehenden Anforderungen an politische Steuerung dargestellt. Die Auswertung konzentriert sich auf die Chancen und Hindernisse, welche durch das erweiterte Steuerungsrepertoire für die Schweizer Waldpolitik entstehen und wie sich diese in den weiteren Entwicklungen nationaler Waldpolitik auswirken könnten.

## 2. (Umwelt)politische Steuerung im Wandel

Die empirische Politikforschung zeigt, dass ein Wandel der politischen Steuerung bereits in den späten Siebzigerjahren einsetzte. Damals zeigte sich, dass die hierarchische politische Steuerung von Wirtschaft und Gesellschaft durch den Staat zunehmend an die Grenzen der Akzeptanz und Effektivität stiess. Es wurde erkannt, dass die politische Steuerung nicht ein Einwegprozess ist, sondern sich in einem komplexen Feld wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interaktionen bewegt. Es wurde deshalb gefordert, dass der Staat Politikadressaten aus Wirtschaft und Gesellschaft bereits in frühen Phasen des politischen Prozesses miteinbeziehen sollte. In der Folge wurde nach einer pragmatischen Koordination und nach konsensusorientierten Aktivitäten zur Steuerung einer funktional differenzierten Gesellschaft gesucht (MAYNTZ 1993). Die politische Steuerung durch den Markt wurde ebenso getestet wie eine verstärkte Konzentration auf die Selbstorganisation von Wirtschaft und Gesellschaft, in welcher verschiedene Akteure miteinander ohne grosse Einflussnahme des Staates verhandelten. Was aus diesem Wandel der politischen Steuerung entstand, ist eine Vielfalt von Steuerungsformen, die heute meist unter dem Oberbegriff «Governance» zusammengefasst wird. Governance beschreibt die heutigen, nicht notwendigerweise auf den Staat beschränkten vielfältigen Formen politischer Steuerung auf unterschiedlichen Ebenen sowie bei wachsender Komplexität der Akteursstrukturen und Handlungsbedingungen (JÄNICKE & JÖRGENS 2004). In seiner analytischen Anwendung wird der Begriff Governance zur wertneutralen Beschreibung der empirisch beobachtbaren Veränderungen des Regierens und seiner Rahmenbedingungen verwendet. Normativ steht der Governance-Begriff für eine Vielzahl wertbesetzter Visionen, wie beispielsweise Vorstellungen von einem minimalen Staat (SCHARPF 1991) oder guter Regierungsführung (good governance) (WEISS 2000; WORLD BANK 1992). In diesem Artikel verwenden wir den Governance-Begriff in seiner analytischen Bedeutung, um Veränderungen der politischen Steuerung und der Rahmenbedingungen zu diskutieren. Ansätze moderner (umwelt)politischer Steuerung sind weniger durch den kompletten Rückzug des Staates aus der politischen Steuerung als vielmehr durch Veränderungen institutioneller Rahmenbedingungen sowie durch zunehmende Verflechtung und Interdependenzen zwischen einer wachsenden Zahl von Akteuren, Handlungsebenen und Steuerungsformen gekennzeichnet. Diese vier strukturierenden Elemente werden nach JÄNICKE & JÖRGENS (2004) im Überblick kurz vorgestellt.

- **Institutionelle Rahmenbedingungen:** Mit dem Wandel umweltpolitischer Steuerung gehen Veränderungen institutioneller Rahmenbedingungen einher, welche formale Regeln und Verfahren festlegen. Diese (re)strukturieren die Beziehungen zwischen Akteuren, indem sie bestimmte Handlungen ausschliessen und andere ermöglichen. Neue prozedurale Anforderungen, beispielsweise die Forderung nach mehr Partizipation, verändern die Erwartungshaltungen der in ihrem Wirkungsbereich handelnden Akteure, was wiederum Auswirkungen hat auf das Kräfteverhältnis zwischen verschiedenen Akteursgruppen.
- **Akteure und Akteurskonstellationen:** Die Startphase der Umweltpolitik in den späten Sechziger- und frühen Siebzigerjahren war durch die wechselseitige Beziehung zwischen Staat als Steuerungssubjekt und der Industrie als Politikadressat gekennzeichnet. Schnell kamen als weitere gesellschaftliche Akteure die Umweltverbände, Wissenschaft und Medien hinzu. Zumeist wurde in dieser Phase

die ordnungsrechtliche Steuerung durch kooperative Ansätze (z.B. industrielle Selbstverpflichtungen) ergänzt. In den Neunzigerjahren kam es dann zu Kooperationen zwischen Umweltverbänden und Unternehmen sowie zu einer Verstärkung der Politikintegration, d.h. der Verlagerung umweltpolitischer Verantwortlichkeiten aus dem engen Bereich der umweltpolitischen Institutionen hinaus in andere Politikbereiche des Staatsapparates.

- **Handlungsebenen:** Mit der Schaffung internationaler Institutionen und Umweltregime und der ständigen Zunahme von Regelungen hat sich eine wechselseitige Abhängigkeit der Politikebenen herausgebildet. Die nationale Ebene kann einerseits kaum mehr vollkommen autonom agieren, andererseits bleibt sie als Macht- und Legitimationsbasis für internationale Regelungen unverzichtbar. Deren Positionen und Interessen werden in starkem Masse von nationalen und internationalen Interessenverbänden sowie von transnational operierenden Netzwerken von Umweltorganisationen oder den Umweltwissenschaften beeinflusst. Umweltpolitische Steuerung erfolgt also in einem komplexen Geflecht von auf unterschiedlichen Politikebenen agierenden staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren.
- **Steuerungsformen:** Durch die Ausweitung des Akteurspektrums und die Zunahme der Verflechtungen und Handlungsebenen entstanden auch neue Steuerungsformen. Informatorische und marktorientierte Instrumente gehörten schon früh zum Repertoire der Steuerungskonzepte der Umweltpolitik. Kooperative Steuerungsformen, wie beispielsweise freiwillige Vereinbarungen zwischen Staat und Verursachern von Umweltproblemen, bildeten sich in den Achtzigerjahren heraus. Die heutigen Steuerungsformen sind sowohl durch die Erweiterung der Steuerungskonzepte sowie durch den Mix verschiedener Einzelinstrumente gekennzeichnet.

Mit dem Erdgipfel von Rio 1992 wurde der soeben beschriebene Wandel im Bereich der umweltpolitischen Steuerung konkret eingeleitet. Die damals verabschiedete Agenda 21 umfasst Steuerungskonzepte, welche auf Langfristigkeit, ziel- und ergebnisorientierte Steuerung, Politikintegration, kooperatives Regieren, Selbstregulierung und Partizipation setzen. Im Rio-Nachfolgeprozess wurden zum Beispiel auf nationaler Ebene zahlreiche Nachhaltigkeitsstrategien mit Hilfe von neuen Partizipationsleitlinien entwickelt. Auch kooperatives Regieren wurde erprobt, beispielsweise in Bereichen der industriellen Selbstverpflichtung oder freiwilligen Vereinbarungen (z.B. CO<sub>2</sub>-Reduktion). Die Steuerungskonzepte der Agenda 21 lösten auf allen Handlungsebenen wichtige Lernprozesse mit neuen Steuerungsformen aus. Generell gestaltet sich der politische Wandel von hierarchischer zu kooperativer Steuerung jedoch noch relativ unverbindlich und zeigt seine Wirksamkeit vorerst vor allem in den Phasen des Agenda-Setting und der Strategieformulierung, d.h. also in den frühen Phasen des Policy-Zyklus. JÄNICKE & JÖRGENS (2004: 309–310) stellen zudem fest, dass das Strategiemodell der Agenda 21 auf dem Weg seiner Umsetzung an Grenzen stossen und dass es durch die zunehmende Komplexität der Anforderungen an politische Steuerung zu einer institutionellen Überforderung kommen kann.

## 3. Ansätze moderner politischer Steuerung in der internationalen und nationalen Waldpolitik

Seit Mitte der Neunzigerjahre haben sich die Diskussionen um die Ausgestaltung und Umsetzung der internationalen und

nationalen Waldpolitiken unter dem Einfluss der Agenda 21 gewandelt. Der Waldpolitiksektor, welcher traditionellerweise einen eher geschlossener Kreis von Akteuren vereinte, scheint sich unter den Prämissen moderner (umwelt)politischer Steuerung für neue Akteure und Steuerungskonzepte zu öffnen. Die internationalen waldpolitischen Foren des IPF, IFF und UNFF befanden beispielsweise, dass Waldpolitik künftig in partizipativer und iterativer Weise sowie in Kooperation mit verwandten Politikbereichen formuliert und umgesetzt werden sollte (IFF 2000; IPF 1997; UNFF 2001). Mit NFPs soll ein Wandel hin zu einer ziel- und ergebnisorientierten politischen Steuerung zur Erreichung nachhaltiger Waldnutzung vollzogen werden. Elemente der Partizipation, Kooperation, Monitoring und Mehrebenen-Steuerung sollen einen höheren Grad an Interaktion, Verhandlung und Kompromissbereitschaft der wald-relevanten Politiksektoren und Stakeholders ermöglichen. Diese Vorschläge wirken sich sowohl auf die institutionellen Rahmenbedingungen und prozeduralen Anforderungen als auch auf die Zusammensetzung des Akteurspektrums in waldpolitischen Prozessen aus.

Seit 1997 haben eine Anzahl europäischer und nicht-europäischer Länder mit der Formulierung und Umsetzung von NFPs begonnen, die durch die Anlehnung an das Prinzip Nachhaltigkeit und die Ausweitung der Akteurskonstellation unter anderem eine Verschiebung der Schwerpunkte von mehrheitlich wirtschaftsorientierten hin zu integrativen, multifunktionalen Waldpolitiken mit sich brachte (HUMPHREYS 2004). In Europa verabschiedete die Konferenz zum Schutze der Wälder Europas (MCPFE) im April 2003 eine Resolution, welche dem Instrument NFP eine erhöhte Bedeutung bemisst (MCPFE 2003). Die Definition von NFPs für Europa lautet wie folgt: «[A NFP] constitutes a participatory, holistic, intersectoral and iterative process of policy planning, implementation, monitoring and evaluation at the national and/or sub-national level in order to proceed toward the further improvement of sustainable forest management as defined in Helsinki Resolution H1, and to contribute to sustainable development» (MCPFE 2003: 10). Die Resolution V1 zu NFPs wurde von vierzig europäischen Ländern und der EU unterzeichnet und wird dadurch zu einem in Europa allgemein akzeptierten Instrument zur Überprüfung bzw. Ausgestaltung neuer nationaler Waldpolitiken. Mit den Elementen der Partizipation, der intersektoralen Koordination, des iterativen Vorgehens, Monitoring und Evaluation sowie einem ganzheitlichen Anspruch widerspiegelt auch das Instrument NFP den Wandel in der politischen Steuerung. Die weit verbreitete hierarchische Steuerung durch starke Forstministerien scheint durch diese Auslegung abgelöst zu werden durch partizipativere Formen des kooperativen Regierens eines erweiterten Akteurspektrums. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die nationalen Waldpolitiken durch die Prozesse in der internationalen waldpolitischen Diskussion neue Impulse erhalten haben und durch die, zwar unverbindlichen, Verpflichtungen mit der Unterzeichnung der Forest Principles und der Agenda 21 (UNCED 1992a; UNCED 1992b) sowie der MCPFE Resolution V1 (MCPFE 2003) eine intensivere Mehrebenen-Verflechtung stattfand.

Im Folgenden wird aufgezeigt, wie sich der Wandel (umwelt)politischer Steuerungsformen auch im Bereich der Schweizer Waldpolitik abzeichnet. Mit dem Waldprogramm Schweiz verfügt die Schweiz im internationalen Kontext heute über einen Prototyp eines NFP (ZIMMERMANN & MAUDERLI 2002; HUMPHREYS 2004). Es widerspiegelt verschiedene zentrale Elemente moderner Steuerungskonzepte aus der Agenda 21 und der MCPFE Resolution V1, welche sich wiederum im Analyseraster von JÄNICKE & JÖRGENS (2004) als Ansätze neuer Steuerungskonzepte benennen lassen (siehe auch GLÜCK *et al.* 2003).

## 4. Neue Wege der politischen Steuerung im Waldprogramm Schweiz

### Vorläufer waldpolitischer Steuerung

Die Schweizer Waldpolitik stützt sich in ihren Grundprinzipien der Walderhaltung und der multifunktionalen Forstwirtschaft auf ein über hundertjähriges Gesetz (BLOETZER 1992). Dieses hat im Laufe des 20. Jahrhunderts zahlreiche Anpassungen erfahren. Ende der Sechzigerjahre fand eine mit dem heutigen Instrument der NFPs vergleichbare Standortbestimmung der Schweizer Forstpolitik statt, die jedoch beinahe unter Ausschluss von Nicht-Forstfachleuten ablief. Das damalige forstpolitische Programm des Schweizerischen Forstvereins zeigte auf nationaler Ebene und in Nicht-Forstkreisen allerdings keine unmittelbare Wirkung (ZIMMERMANN *et al.* 1998). Die inhaltliche Diskussion wurde jedoch fortgeführt durch eine 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 direkte politische Wirkung (ZIMMERMANN 1985). Dennoch bildete sie lange Zeit die umfassendste empirische Grundlage für sämtliche weiteren forstpolitischen Diskussionen, Planungen und Vorstöße. Auf gesetzlicher Ebene blieb das Waldgesetz aus dem Jahre 1902 bis zu seiner Totalrevision im Jahre 1991 in Kraft. Mit dem neuen Gesetz wurde auf die Veränderungen der gesellschaftlichen Ansprüche an den Wald reagiert. Die Partizipation bei der forstlichen Planung wurde etwas erweitert. Ausserdem flossen Naturschutzanliegen in das Waldgesetz ein. Es hält somit am Prinzip der Waldflächenerhaltung und dem Schutz des Waldes fest und geht von einem multifunktionalen Ansatz der nachhaltigen Waldnutzung aus (SCHMITHÜSEN & ZIMMERMANN 2000).

Die Umsetzung der Waldpolitik und die Diskussionen zu deren Ausgestaltung beschränkten sich bis Anfang der Neunzigerjahre insgesamt auf einen relativ kleinen Kreis von waldinteressierten Akteurs- und Berufsgruppen aus öffentlicher Verwaltung, Wissenschaft und Forstwirtschaft. Mitte der Neunzigerjahre wurde die Schweizer Waldpolitik von einer internationalen Expertengruppe hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit beurteilt (BUWAL 1999; KÜBLER *et al.* 2001). Die Resultate waren insgesamt gut, deckten aber Mängel auf bei den Subventionszahlungen, der Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe und der Berücksichtigung der sozio-ökonomischen Funktionen des Waldes. Effektivität, Effizienz und Legitimation standen also auch bezüglich der Schweizer Waldpolitik weiterhin zur Diskussion.

### Änderung institutioneller Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen für die Schweizer Waldpolitik änderten sich im Verlauf der Neunzigerjahre entsprechend der oben nachgezeichneten internationalen Entwicklungen. Nach dem Erdgipfel von Rio 1992 begann sich die Schweiz vermehrt in internationalen waldpolitischen Gremien zu engagieren, und die Schweizer Delegationen trugen die Idee der NFPs zurück in die Schweiz. Die zunehmende Verflechtung verschiedener Politikebenen in Fragen der Umweltpolitik im Allgemeinen und der Waldpolitik im Speziellen trug massgeblich zur Lancierung des Waldprogramms Schweiz bei. Aber auch die Sorge um die Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe, die gesteigerte Nachfrage nach gesellschaftlichen Leistungen des Waldes in den Bereichen Freizeit und Erholung sowie Veränderungen ökologischer Art hatten auf nationaler Ebene konkret Einfluss auf den Entscheid zur Durch-

führung des Waldprogramms Schweiz (BUWAL 2000; LEUBERGER 1999).

Anfang 2002 begann die konkrete Arbeit am Waldprogramm Schweiz (WAP-CH). Die Eidgenössische Forstdirektion des Buwal übernahm die Führungsrolle bei der Ausgestaltung und Durchführung des WAP-CH. Insbesondere die Mitglieder der Forstdirektion mit aktiver Beteiligung am internationalen waldpolitischen Diskurs machten sich für die Durchführung des WAP-CH stark. Sie beriefen sich unter anderem auf internationale Verpflichtungen im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung und die Zielsetzung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung und versuchten, die zentralen Anforderungen aus den internationalen waldpolitischen Gremien in das WAP-CH einfließen zu lassen. Dazu gehörten insbesondere die Elemente Partizipation, intersektorale Koordination, Ökosystem-Ansatz, Monitoring und Evaluation sowie die Nachhaltigkeit (siehe auch BISANG & ZIMMERMANN 2002).

Die Struktur des WAP-CH bestand zwischen 2002 und 2004 aus verschiedenen, sich ergänzenden Organen. Das WAP-CH wurde durch eine Projektoberleitung, zusammengesetzt aus vier Direktionsmitglieder der Forstdirektion und des Buwal, gesteuert. Die Projektleitung hatten drei Mitglieder der Forstdirektion inne, welche von einer externen Beratungsfirma, einem wissenschaftlichen Berater und einem professionellen Kommunikationsteam unterstützt wurden. Die inhaltlichen Diskussionen fanden in acht Arbeitsgruppen zu sechs Themenfeldern statt, die mit den Schwerpunkten der Leitlinien für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder Europas übereinstimmen (MCPFE 1993).<sup>1</sup> In den Arbeitsgruppen arbeiteten und diskutierten öffentliche und private Akteure miteinander. Es waren primär Fachleute, die aus der Bundes- und Kantonsverwaltung, der Waldwirtschaft, der Holzindustrie und der Wissenschaft stammten. Überdies beteiligten sich Akteure aus Umwelt- und zivilgesellschaftlichen Organisationen und privaten Ingenieurbüros sowie einige Privatwaldbesitzer in den Arbeitsgruppen. Aus diesen Diskussionen erstellten die jeweiligen Leiter oder Leiterinnen der Arbeitsgruppe Arbeitsberichte, welche als Syntheserichte zusammenfasst wurden und zur weiteren Diskussion ins WAP-Forum gelangten. Das WAP-Forum bestand aus 28 Mitgliedern aus Politik sowie aus ausgewählten Vertretern und Vertreterinnen der in den Arbeitsgruppen beteiligten Akteursgruppen. In ihm wurden die inhaltlichen Diskussionen zur aktuellen Situation des Schweizer Waldes in den sechs bzw. acht Schwerpunktthemen in einem breiteren wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Kontext diskutiert.

Insgesamt beteiligten sich zwischen 2002 und 2004 über 130 Personen an den Diskussionen im Rahmen des WAP-CH. Gegenüber früheren waldpolitischen Prozessen wurde somit das Akteursspektrum stark erweitert und eine früher noch nie da gewesene Offenheit des Waldpolitiksektors demonstriert.

## Akteurskonstellation

Die Erweiterung des Akteursspektrums stellt ein zentrales Element des Wandels umweltpolitischer Steuerung und der Umsetzung moderner Ansätze im waldpolitischen Prozess der Schweiz zwischen 2002 und 2004 dar. Sie lässt sich auf mindestens drei Arten erklären und diskutieren. Zum einen deutet das vergrösserte Akteursspektrum auf die konsequentere Umsetzung der Handlungsempfehlung der Partizipation hin, zum anderen auf die Berücksichtigung intersektoraler Interdependenzen, welche in der Agenda 21 als neue Konzepte bei der Ausgestaltung und Umsetzung umwelt- und entwicklungspolitischer Zielsetzungen festgeschrieben wurden. Drittens zeichnet sich durch die Erweiterung des Akteursspektrums im WAP-CH aber auch eine veränderte Sichtweise auf den Wald

ab, der sich von einem primären Wirtschaftsfaktor zu einem gesellschaftspolitischen Gegenstand entwickelt hat und im Rahmen von Freizeit und Erholung eine immer wichtigere Rolle für die Gesellschaft zu spielen beginnt.

- **Partizipation:** Die Partizipation verschiedener, am Wald interessierter Gruppen nimmt in den Handlungsempfehlungen der internationalen waldpolitischen Gremien sowie im Rahmen der MCPFE einen wichtigen Stellenwert ein. Begründet wird diese Handlungsempfehlung durch die Annahme, dass eine verbesserte Partizipation den Informationsfluss erhöht, die Entscheidungsfindung transparent wird und der politische Prozess und dessen Inhalte insgesamt über breite Mitwirkungsmöglichkeiten der beteiligten Akteure legitimiert werden (APPELSTRAND 2002; IPF 1997; MCPFE 2003). Die Handlungsempfehlung zur verstärkten Partizipation nahm in allen NFP-Prozessen europäischer Länder einen relativ grossen Stellenwert ein (HUMPHREYS 2004). Auch die Schweiz hat im WAP-CH-Prozess zwischen 2002 und 2004 sowohl strukturell als auch informationell breite Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten geschaffen, welche nicht nur von den mehr als 130, bereits erwähnten Stakeholders innerhalb des WAP-CH wahrgenommen wurden. Eine Internetplattform sowie Nebenveranstaltungen, organisiert beispielsweise vom Schweizerischen Forstverein oder der Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete, boten auch weiteren privaten Akteuren und Berufsgruppen die Gelegenheit, ihre Meinung in die waldpolitischen Diskussionen einzubringen. Die Möglichkeit zur Einreichung schriftlicher Positionspapiere wurde vor der Endredaktion des WAP-CH Schlussberichtes insbesondere von den traditionellen Akteuren der Schweizer Waldpolitik aktiv genutzt (KANTONSOBERFÖRSTER-KONFERENZ 2003; PRO NATURA *et al.* 2003; SCHWEIZERISCHER FORSTVEREIN 2003; WALDWIRTSCHAFT SCHWEIZ 2003).
- **Intersektorale Koordination:** Auch die Umsetzung der Handlungsempfehlung von IPF und MCPFE zur intersektoralen Koordination hat zur Erweiterung des Akteursspektrums beigetragen, insbesondere auf Verwaltungsebene. Mit der Empfehlung zur intersektoralen Koordination wird auf die Einflussnahme verschiedener Politiksektoren auf die natürliche Ressourcengrundlage im Allgemeinen und den Wald im Speziellen hingewiesen. Eine verbesserte intersektorale Koordination soll Strategien, Prozeduren und Massnahmen verschiedener Politiksektoren aufeinander abstimmen. Intersektorale Koordination bezieht sich sowohl auf die Ausgestaltung des politischen Prozesses sowie auf den Grad der Politikintegration, d.h. die Berücksichtigung zentraler Anliegen in Politiksektoren, die wenig oder nur indirekt einen Einfluss auf den Wald ausüben. Der Grad der intersektoralen Koordination im politischen Prozess lässt sich durch die Anzahl beteiligter Akteure, die Dauer der Koordinationsbemühungen und die Stufe im gesamten Policy-Zyklus beurteilen. Intersektorale Koordination als Mass für Politikintegration bemüht sich um die Reduktion von Doppelspurigkeiten und Inkohärenzen in Politikprogrammen und Initiativen (PETERS 1998; STEAD *et al.* 2004). Innerhalb des WAP-CH wurde vom federführenden Buwal bzw. der Forstdirektion versucht, die waldpolitische Diskussion verstärkt in andere Politikbereiche hineinzutragen.

<sup>1</sup> Gemäss der Helsinki-Resolution H1 (MCPFE 1993) lauten die sechs Schwerpunkte für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung in Europa wie folgt: Waldfläche, Waldschutz, Holznutzung, Biodiversität, Schutzwald und sozio-ökonomische Funktionen. Der Schwerpunkt sozio-ökonomische Funktionen wurde innerhalb des WAP von drei Arbeitsgruppen (Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe, Freizeit und Erholung, Bildung) behandelt, wobei deren Ergebnisse unter dem einen Schwerpunkt zusammengefasst wurden.

Deshalb wurden auch Vertreter und Vertreterinnen aus den Bundesämtern für Landwirtschaft, Energie, Raumentwicklung und dem Staatssekretariat für Wirtschaft zur Teilnahme und Mitwirkung in den Arbeitsgruppen und dem WAP-Forum eingeladen. Insbesondere deutet aber der vom Forum verabschiedete umfassende Massnahmenkatalog auf eine verstärkte intersektorale Koordination für die Umsetzung der waldpolitischen Zielsetzungen hin (PROJEKTLEITUNG WAP-CH & BHP – BRUGGER UND PARTNER 2004). Die 47 strategischen Stossrichtungen und 128 einzelnen Massnahmen werden sich nur in Zusammenarbeit von Buwal und anderen Verwaltungsstellen sowie privaten Akteuren realisieren lassen (für eine detaillierte Analyse siehe ZINGERLI *et al.* 2005). Zusammengefasst öffnete sich mit der Berücksichtigung der Handlungsempfehlung der intersektoralen Koordination im WAP-CH der traditionell im kleinen Kreis diskutierte Waldpolitiksektor auch gegenüber anderen Politikbereichen. Es wird heute relativ breit anerkannt, dass Waldpolitik nicht unabhängig von anderen Politikbereichen und gesellschaftspolitischen Prozessen gemacht bzw. verbessert werden kann.

- **Neue Akteure:** Eine Erweiterung des Akteurspektrums in der waldpolitischen Diskussion wird auch durch die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen aus Sport und Gesundheit deutlich. Deren Einbezug wurde ermöglicht durch das Schwerpunktthema sozio-ökonomische Funktionen des Waldes, dessen Relevanz sich insbesondere nach der Konsultation (Vernehmlassung) zur Waldpolitik im Jahr 2001 abzeichnete (BUWAL 2001). Die weitere Bearbeitung dieses Schwerpunktthemas durch drei Arbeitsgruppen zu Freizeit und Erholung, Bildung sowie Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe zeigt, dass in diesem Bereich die Akteursinteressen sehr heterogen sind und mit gesundheits-, bildungs- und wirtschaftspolitischen Argumenten gearbeitet wird. Der wichtige sozio-ökonomische Aspekt des Arbeitsplatzangebotes, welches durch den Forstsektor insbesondere in abgelegenen ländlichen Gebieten geschaffen wird, ist dabei von grosser Bedeutung. Die durch die Förderung durch Bund und Kantone geschaffenen Strukturen der öffentlichen und privaten Forstbetriebe sind aber angesichts der prekären Lage der Wirtschaftlichkeit zunehmend in Frage gestellt. In diesem Schwerpunktthema geht es also insbesondere darum, den Wald im Spannungsfeld von Gesellschaft und Politik in übergeordnete Kontexte zu stellen und auch den Einfluss von politischen Entscheiden auf den Wald in seiner sozio-ökonomischen Funktion zu betrachten.

Insgesamt hat sich durch das WAP-CH das Akteurspektrum, das sich am aktuellen waldpolitischen Prozess beteiligt, über den bislang relativ geschlossenen Kreis von Hauptakteuren der Schweizer Waldpolitik, d.h. der Forstfachleute und Verwaltungsstellen, stark erweitert. Die früher meist bilateral ablaufenden Verhandlungen und Beziehungen zwischen der Forstdirektion und allen weiteren Akteursgruppen wurden an den runden Tischen in den Arbeitsgruppen und dem WAP-Forum neu gestaltet und transparent gemacht. Der politische Prozess von 2002 bis 2004 war insgesamt geprägt durch eine Konsensorientierung. Keine der Akteursgruppen scherte aus oder verweigerte sich der Teilnahme und Mitwirkung, wie dies im nationalen Waldprogramm Deutschland oder im Walddialog Österreich zum Teil der Fall war (ELSASSER & LISS 2004; ZIMMERMANN & ZINGERLI 2004). Trotz der Erweiterung des Akteurspektrums konnte eine termingerechte Fertigstellung des Schlussberichtes zum WAP-CH realisiert werden (PROJEKTLEITUNG WAP-CH & BHP – BRUGGER UND PARTNER 2004).

## Handlungsebenen

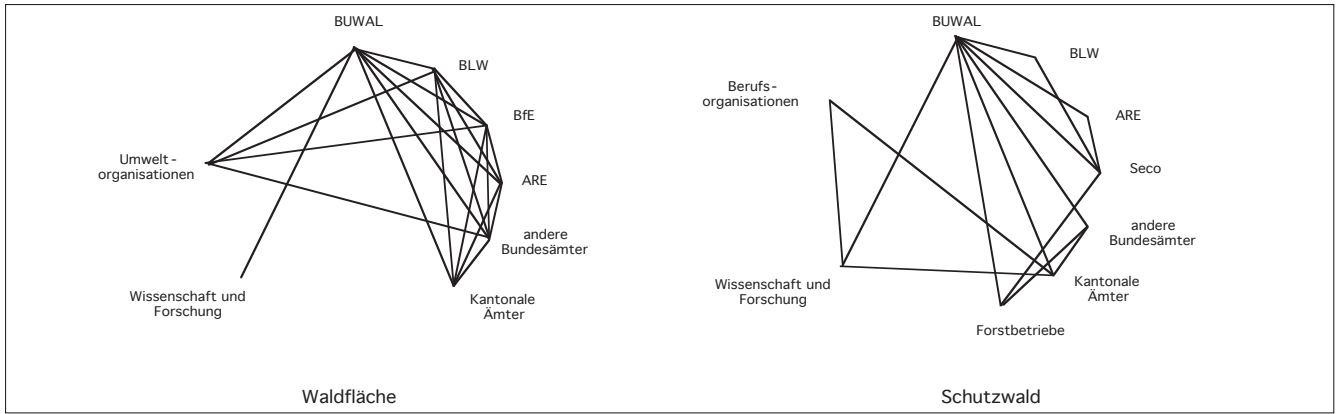
Die Auslöser für viele NFPs in europäischen und nicht-europäischen Ländern stammen von der internationalen Ebene und den umwelt- und entwicklungspolitischen Entwicklungen im Rahmen des Nachfolgeprozesses des Erdgipfels von Rio (HUMPHREYS 2004). Auch für die Lancierung und Durchführung des WAP-CH waren die Impulse von der internationalen Ebene von relativ grosser Bedeutung. Obwohl die Schweiz insgesamt mit ihrer lange erprobten Gesetzesbasis und deren Grundprinzipien, die sich eng an die Idee nachhaltiger Waldnutzung anschliessen, gute Voraussetzungen für waldpolitische Dialoge aufweist, ermöglichte die Durchführung des WAP-CH dennoch zwei Dinge. Erstens konnte sich die Schweiz mit einem eigenen Waldprogramm aktiv und glaubwürdig in die Diskussionen auf internationaler Ebene einbringen. Die Struktur des WAP-CH diente beispielsweise dem österreichischen Walddialog und anderen als Vorlage für die Gestaltung und Lancierung eigener NFPs. Aber auch die Schweizer Erfahrungen mit der Umsetzung internationaler Handlungsempfehlungen, wie beispielsweise mit der Partizipation oder der intersektoralen Koordination, stiessen bei anderen europäischen Ländern mit bereits laufenden oder geplanten NFPs auf Interesse.<sup>2</sup> Mit dem WAP-CH eröffnete sich so für die Schweiz eine Möglichkeit des Reporting und zur Positionierung und Profilierung innerhalb des internationalen waldpolitischen Dialogs im Rahmen des UNFF. Sie kann bei neuen Vorstössen auf internationaler Ebene, z.B. in Zusammenhang mit intersektoraler Koordination, eine Vorreiterrolle einnehmen und den internationalen waldpolitischen Dialog aktiv mitgestalten. Insgesamt wurden mit dem WAP-CH die Interdependenzen zwischen unterschiedlichen Politikebenen von Schweizer und internationaler Waldpolitik konkretisiert und gefestigt, was eines der typischen Merkmale moderner umweltpolitischer Steuerung ist (vgl. JÄNICKE & JÖRGENS 2004).

Zweitens wurde mit den Impulsen von der internationalen Ebene und der Handlungsempfehlung zur Dezentralisierung auch im Rahmen der Schweizer «Wald-Innenpolitik» versucht, Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen zu überprüfen und zu klären (vgl. VON ARB & ZIMMERMANN 2004). In den WAP-Forumsdiskussionen zeichnete sich beispielsweise gegen Mitte 2003 ab, dass insbesondere in den Schwerpunktbereichen Schutzwald und Biodiversität ein Engagement des Bundes weiterhin notwendig scheint. Auch die Wirtschaftlichkeit des Forstsektors und der Forstbetriebe wurde als relativ dringliche Angelegenheit diskutiert, allerdings mit dem Vermerk, dass dies, wenn überhaupt eine staatliche Aufgabe, in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen sollte. Der im WAP-Forum diskutierte Vorschlag für die Zuständigkeitsbereiche von Bund und Kantonen lässt sich jedoch im WAP-CH Schlussbericht nicht mehr wiederfinden (BUWAL 2003). Dies deutet darauf hin, dass die Frage nach den Zuständigkeiten verschiedener Handlungsebenen innerhalb der Schweiz in Sachen Waldpolitik noch Gegenstand weiterer Diskussionen sein wird.

## Steuerungsformen

Der Wandel der Steuerungsansätze in der (Umwelt-)Politik seit den späten Siebzigerjahren lässt sich durch ein erweitertes Steuerungsrepertoire und einen Mix verschiedener Steuerungsinstrumente charakterisieren (JÄNICKE & JÖRGENS 2004).

<sup>2</sup> Dieses Interesse wurde deutlich zum Ausdruck gebracht an einem Workshop, organisiert von der Liaison Unit Warschau der MCPFE, von November 2004 zum Thema «Exchanging country's experiences in the NFP processes on practical application of the MCPFE approach to NFPs in Europe».



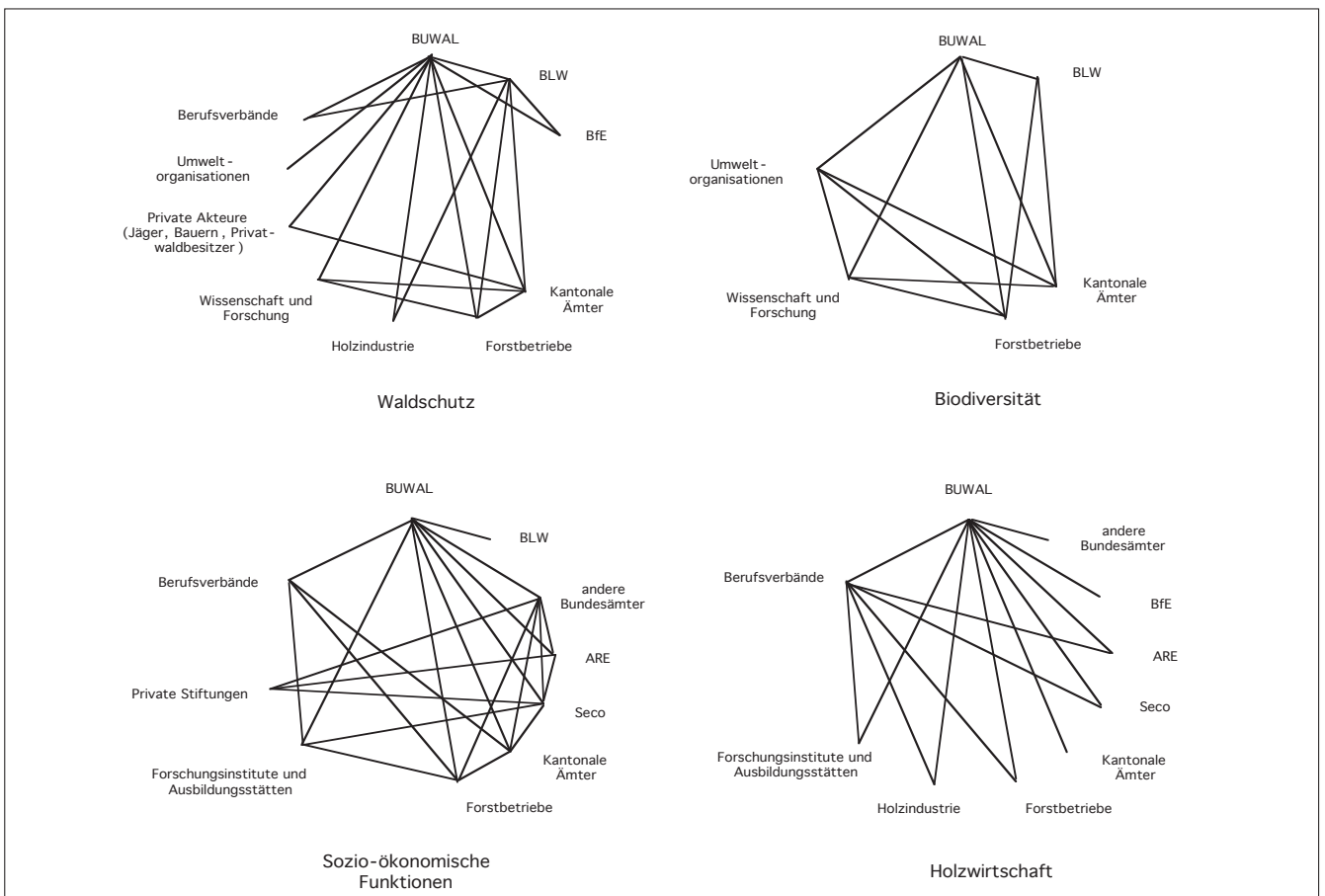
**Abbildung 1: Vorgeschlagene Interaktionen zur Umsetzung der Massnahmen in den Themenbereichen Waldfläche und Schutzwald (Quelle: Eigene Auswertung WAP-CH Schlussbericht).**

Figure 1: Proposed interactions for implementation of measures in focus areas forest resources and protection forest (Source: Own analysis of WAP-CH Final Report).

Die Idee der ziel- und ergebnisorientierten Steuerung erlaubt bei einer Vergrößerung des Akteurspektrums sowie einer zunehmenden Verflechtung verschiedener Politikebenen situationsspezifisches Vorgehen bei der Ausgestaltung der Steuerungsform und der Wahl der Steuerungsinstrumente. Dies lässt sich auch im WAP-CH Prozess bei der genauen Betrachtung des umfassenden Massnahmenkatalogs zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben und Erfüllung der Zielsetzung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung ablesen (PROJEKTLEITUNG WAP-CH & BHP – BRÜGGER UND PARTNER 2004). Für die Umsetzung der Massnahmen sind Steuerungsformen aus dem gesamten Spektrum zwischen hierarchischer Steuerung durch Staat und Verwaltung über die Selbstorganisation

des Marktes bis hin zum kooperativen Regieren zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren vorgesehen. Dabei werden die Instrumente der Gebote und Verbote zum Teil ersetzt durch Anreize zu mehr Kooperation und Selbstregulierung. Beispielsweise sollen gewisse Planungsvorschriften für Betriebe wegfallen und auch eine Lockerung des Kahlschlagverbots deutet auf eine Aufweichung der regulativen Instrumente hin. Des Weiteren sind die Leistungsvereinbarungen mit Kantonen, die Ausdehnung der Biodiversitätsförderung sowie Anreize für die Nutzung von Holzenergie und die Förderung des Schweizer Holzabsatzes zu nennen.

Durch die Veränderung der vorgeschlagenen Instrumente entstehen neue Netzwerke von Akteuren, die weniger auf hie-



**Abbildung 2: Vorgeschlagene Interaktionen zur Umsetzung der Massnahmen in den Themenbereichen Waldschutz, Biodiversität, sozio-ökonomische Funktionen und Holzwirtschaft (Quelle: Eigene Auswertung WAP-CH Schlussbericht).**

Figure 2: Proposed interactions for implementation of measures in focus areas forest health and vitality, biodiversity, socio-economic function, and productive function (Source: Own analysis of WAP-CH Final Report).

rarchische Anordnung als vielmehr auf gleichwertige Partnerschaften setzen. Wie sich die Steuerungsform aufgrund eines neuen Instrumenten-Mix und erweiterter Interaktionen zwischen verschiedenen Akteuren im Sinne des kooperativen Regierens verändert, lässt sich aus einer graphisch aufbereiteten Auswertung der Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Stellen ablesen. *Abbildungen 1* und *2* zeigen die verschiedenen Vorschläge zu Art und Intensität der Interaktion zur Umsetzung der Massnahmen für die sechs Themenbereiche des WAP-CH. In den Themenbereichen Waldfläche und Schutzwald zeichnet sich beispielsweise ab, dass vor allem öffentliche Stellen für die Umsetzung der Massnahmen verantwortlich zeichnen, was tendenziell auf eine hierarchische Steuerungsform mit regulativen Instrumenten von Geboten und Verboten hinweist. In geringerem Masse ist auch die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteursgruppen vorgesehen, wie beispielsweise mit Umweltorganisationen, Berufsverbänden, der Wissenschaft und Forschung und den, zum Teil ebenfalls öffentlichen, Forstbetrieben (siehe *Abbildung 1*).

Die Art der Steuerungsform für die Zielerreichung in den anderen vier im WAP-CH bearbeiteten Themenbereiche entspricht demgegenüber tendenziell eher dem kooperativen Regieren von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren (siehe *Abbildung 2*). In den vier Themenbereichen Waldschutz, Biodiversität, Holznutzung und sozio-ökonomische Funktionen sind das Instrumentenrepertoire durch Gebote, Verbote, Information, Beratung und Anreize und das Akteurspektrum meist grösser. Dies führt meist zu intensiveren Interaktionen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren als in den Themenbereichen Waldfläche und Schutzwald. Insgesamt behält das Buwal bzw. die Forstdirektion aufgrund der vorgeschlagenen Massnahmen jedoch in den meisten Themenbereichen eine Führungsrolle.

Dieser empirische Befund deutet darauf hin, dass für die künftige Umsetzung waldpolitischer Strategien und Massnahmen mehr Akteure beteiligt sein werden sowie eine intensivere Auseinandersetzung für die Wahl geeigneter Instrumente notwendig ist, als dies bisher in der Schweizer Waldpolitik der Fall war. Es könnte sich demnach künftig auch im Bereich der Steuerungsformen ein Wandel der politischen Steuerung in der Schweizer Waldpolitik abzeichnen.

## Bewältigung der Anforderungen moderner (umwelt)politischer Steuerung

Die Steuerungskonzepte der Agenda 21 haben auf vielen Handlungsebenen wichtige Lernprozesse mit neuen Steuerungsformen ausgelöst, welche in einigen Politikbereichen zu ersten Ansätzen eines Wandels von hierarchischer hin zu kooperativer Steuerung führten. Verbunden mit diesen Schritten der Anwendung neuer Steuerungskonzepte war die Hoffnung auf mehr Effektivität, Effizienz und Legitimation der Politik aber auch auf mehr Einfluss von Akteuren und Stakeholders, die bisher vom politischen Prozess mehrheitlich ausgeschlossen waren. Generell ist jedoch festzustellen, dass dieser Wandel bisher vor allem in den Phasen des Agenda-Setting und der Strategieformulierung beobachtet werden kann (JÄNICKE & JÖRGENS 2004). Es handelt sich dabei weniger um Entscheidungsprozesse als um Meinungsbildungsprozesse, welche nicht *per se* zu mehr Einfluss der Akteure und grösserer Relevanz der neuen Steuerungskonzepte für die Politikformulierung und -umsetzung führen. Dies ist auch der Fall im WAP-CH.

Die Anforderungen, welche aus den Steuerungskonzepten moderner umweltpolitischer Steuerung erwachsen, sind tendenziell hoch. Auch innerhalb des WAP-CH Prozesses von 2002 bis 2004 stellten die Elemente der Partizipation und der intersektoralen Koordination neue Herausforderungen dar. Die

Erweiterung des Akteurspektrum über den Kreis der Forstfachleute und der Holzwirtschaft hinaus erforderte den nicht immer einfachen Umgang mit einer grossen Meinungsvielfalt, der insbesondere die Projektleitung und die externe Moderation Rechnung zu tragen hatten. Ungleiche Kräfteverhältnisse innerhalb des WAP-Forums trugen beispielsweise zu einer starken Betonung öffentlicher und privatwirtschaftlicher Beiträge und Leistungen im Bereich der Holzwirtschaft bei. Die holzwirtschaftlichen Anliegen sind im WAP-CH Schlussbericht im Vergleich zu den anderen Themen relativ prominent. Die federführende Instanz eines politischen Prozesses kann sich meist nicht komplett von solchen, durch die Partizipationsmöglichkeiten komplexer gewordenen Prozessen der Verhandlung und Durchsetzung von Interessen abgrenzen.

Auch die Strategie zur verbesserten intersektoralen Koordination stellte die Projektleitung des WAP-CH vor neue Herausforderungen. Im Zeitraum von 2002 bis 2004 wurden Vertreter und Vertreterinnen anderer Politikbereiche konkret in die inhaltlichen und politischen Diskussionen in den Arbeitsgruppen und dem WAP-Forum einbezogen. Auch bezüglich der Vorschläge für die Umsetzung der Massnahmen in den sechs Themenbereichen lässt sich eine erhöhte intersektorale Koordination erkennen. Diese ist bisher jedoch noch wenig verbindlich, d.h. die identifizierten Partner müssen zuerst noch für eine verstärkte Zusammenarbeit gewonnen werden. Die Bestrebungen zu einer verbesserten intersektoralen Koordination beziehen sich bislang insgesamt vor allem auf die prozedurale und nicht auf die materielle Ausgestaltung des aktuellen waldpolitischen Prozesses der Schweiz.

Nach dieser Darstellung der vorhandenen Ansätze moderner umweltpolitischer Steuerung im WAP-CH-Prozess von 2002 bis 2004 bleibt vorerst offen, ob die staatlichen und nicht-staatlichen Akteure für die anstehenden Phasen der Entscheidung und Politikumsetzung kooperativ agieren werden oder ob die Mühlen der Verwaltung und der direkten Demokratie die Vorteile kooperativer Steuerungsansätze wieder zunichte machen. Auf jeden Fall stellen die neuen Ansätze moderner umweltpolitischer Steuerung, mit welchen im WAP-CH deutlich experimentiert wurde, nicht zu unterschätzende Anforderungen an staatliche und nicht-staatliche Institutionen und Akteure. Strategische Zielverfolgung, Politikintegration, Partizipation und Kooperation bedingen in vielen Fällen einen Ausbau der Kapazitäten und die Bereitschaft Neues zu erproben und zu lernen. Im Idealfall werden die weichen, dialogischen Steuerungsprozesse des kooperativen Regierens die klassische Regelsteuerung der Schweizer Waldpolitik ergänzen, ohne dass durch die Zuweisung von Verantwortung auf eine grössere Anzahl staatlicher und nicht-staatlicher Akteure eine tendenzielle Auflösung von Verantwortungsstrukturen für den nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen und der Umwelt stattfindet (vgl. GLÜCK *et al.* 2005).

## 5. Schlussfolgerungen

Seit dem Erdgipfel von Rio 1992 experimentieren verschiedene Politikbereiche, insbesondere aber jene zur Regelung des Umgangs mit natürlichen Ressourcen, mit neuen Steuerungskonzepten, die mit der Agenda 21 auf internationaler Ebene verabschiedet wurden. Dieser Artikel zeichnet die Entwicklungen und den Wandel der politischen Steuerung für die Waldpolitik auf internationaler und nationaler Ebene nach. Er konzentriert sich dabei konkret auf das Instrument der NFPs. Er zeigt Tendenzen eines Wandels in der waldpolitischen Steuerung anhand des Fallbeispiels WAP-CH auf und weist auf die hohen Anforderungen hin, die mit der Einführung von Steuerungskonzepten wie Partizipation, intersektorale Koordination und kooperatives Regieren verbunden sind.

Für das WAP-CH lässt sich aufgrund dieser Darstellung feststellen, dass im politischen Prozess von 2002 und 2004 verschiedene neue Wege der politischen Steuerung und des kooperativen Regierens beschrritten wurden. Das WAP-CH hebt sich deutlich von früheren forstpolitischen Planungen und Konzeptionen ab. Einerseits orientierte sich das WAP-CH stark an internationalen Entwicklungen. Andererseits trugen die Berücksichtigung von Steuerungskonzepten wie der Partizipation und der intersektoralen Koordination zu einer Erweiterung des Akteursspektrums und der Meinungsvielfalt innerhalb der waldpolitischen Diskussionen sowie zu Vorschlägen künftiger intersektoraler Zusammenarbeit im Sinne einer Politikintegration bei. Allerdings beschränken sich die bisher beschrrittenen neuen Wege der politischen Steuerung im WAP-CH auf die frühen Phasen eines politischen Prozesses, in denen es vor allem um das Agenda-Setting und eine Programmformulierung geht. Festzustellen ist dabei, dass die bisherigen Vorschläge eher einem Wunschkonzert denn einer Verwissenschaftlichung der Waldpolitik gleichen. Bewährungsproben im Hinblick auf Kompetenzverschiebungen innerhalb der Verwaltung oder die Bewältigung von Abstrichen im finanziellen Bereich stehen noch bevor.

Der WAP-CH Prozess zwischen 2002 und 2004 war auf einer politisch relativ niedrigen Stufe (Verwaltung) angesiedelt, wo Experimente mit neuen Steuerungskonzepten eher möglich sind als auf politisch höheren Stufen. Ob es im weiteren Prozess der Schweizer Waldpolitik gelingt, sich konsequent an den neuen Steuerungskonzepten zu orientieren, ist noch nicht abzuschätzen. Die jüngsten Entwicklungen bezüglich eines auf dem WAP-CH basierenden Vorschlags für eine Waldgesetzrevision lassen erahnen, dass der Weg durch die politischen Entscheidungsinstanzen wie Departement, Bundesrat, Parlament und allenfalls Volk noch bevorsteht. Dabei werden, entgegen dem bisherigen Verlauf des Prozesses, wieder die traditionellen, von der Verwaltung gesteuerten Verfahren im Vordergrund stehen, die in Zeiten von Entlastungsprogrammen und Budgetkürzungen unvorhersehbare Ergebnisse für den jüngsten waldpolitischen Prozess hervorbringen könnten.

Bisher hat die Schweizer Waldpolitik mit dem WAP-CH neue Wege der politischen Steuerung beschrritten. Ob jedoch die Vorschläge in Bereichen, wo keine Gesetzesänderungen zu erwarten sind, von den am WAP-CH beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren weiter vorangetrieben und die Umsetzung kooperativer Steuerung parallel zur hierarchischen Regelung durch den Gesetzgeber vorangetrieben werden, bleibt vorerst abzuwarten. Solche Erfahrungen wären äusserst nützlich. Die Schweiz könnte so weiterhin überzeugend eine Vorreiterrolle im internationalen waldpolitischen Dialog spielen.

## Zusammenfassung

Seit dem Erdgipfel von Rio 1992 experimentieren viele Länder in Bereichen der Ressourcen- und Umweltpolitik mit neuen Ansätzen politischer Steuerung. Dabei zeichnet sich ein Wandel von traditionell hierarchischer Steuerung hin zu Steuerungsformen des kooperativen Regierens ab. Steuerungskonzepte wie Partizipation, intersektorale Koordination, Politikintegration sowie Ergebnis- und Zielorientierung widerspiegeln sich heute auch vermehrt in waldpolitischen Dialogen und Prozessen. Dieser Artikel zeichnet den Wandel politischer Steuerung anhand der Entwicklungen in der internationalen und nationalen Waldpolitik nach und untersucht den Prozess des Waldprogramms Schweiz von 2002 bis 2004 hinsichtlich der Anwendung neuer Ansätze moderner umweltpolitischer Steuerung.

## Résumé

### Changement de gouverne au niveau de la politique forestière suisse

Depuis la Conférence de Rio de 1992, de nombreux pays expérimentent de nouvelles solutions de gouverne au niveau de la politique en matière de ressources et d'environnement. La forme traditionnelle de pilotage hiérarchique est complétée par de nouvelles structures de coopération et d'autocontrôle. Les concepts de pilotage tels que la participation, la coordination intersectorielle, l'intégration politique ainsi que l'orientation en fonction des résultats et des objectifs jouent un rôle important dans les débats et les processus ayant trait à la politique forestière. Le présent article décrit les changements de gouverne au niveau de la politique forestière internationale et nationale et analyse les caractéristiques du pilotage politique dans le processus du Programme forestier suisse entre 2002 et 2004.

Traduction: CLAUDE GASSMANN

## Summary

### Changing governance approaches in Swiss forest policy

Since the Earth Summit at Rio 1992 many countries are experimenting with new governance approaches in resource and environmental policy. Traditional forms of hierarchical political steering are complemented with new governance forms of cooperation and self-regulation. Steering concepts such as participation, intersectoral coordination, policy integration and output and goal orientation are relevant also for current forest policy dialogues and processes. This article focuses on governance changes in international and national forest policy and analyses the characteristics of political steering in the Swiss National Forest Programme process from 2002 and 2004.

## Literatur

- APPELSTRAND, M. 2002: Public Participation as an Incentive in Forest Decision-Making Processes. In: Zimmermann, W.; Schmithüsen, F. (eds.): 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. Chair of Forest Policy and Economics, Zürich, pp. 107–132.
- BISANG, K.; ZIMMERMANN, W. 2002: Nationale Forstprogramme: Internationaler Kontext, erste europäische Erfahrungen und Lehren für die Schweiz. Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 153, 11: 419–429.
- BLOETZER, G. 1992: Zur Entwicklung der schweizerischen Forstgesetzgebung. Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 143, 8: 607–27.
- BUWAL 1999: Sustainability Assessment of Swiss Forest Policy. Background Report. Environmental Documentation 120. Buwal, Berne.
- 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 2003: 4. Synthesebericht. Ziele, Strategie, Umsetzung. Grundlagenpapier zur 4. Sitzung des WAP-Forums vom 4. Juli 2003. Buwal, Bern.
- EIDG. DEPARTEMENT DES INNERN 1975: Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik. EDI, Bern.
- ELSASSER, P.; LISS, B.M. 2004: Monitoring für das Nationale Waldprogramm Deutschland (Phase II). BFA Forst- und Holzwirtschaft, Hamburg, Landsberg/Lech.
- GLÜCK, P.; MENDES, A.C.; NEVEN, I. 2003: Making NFPs Work: Supporting Factors and Procedural Aspects. Report on Cost Action National Forest Programmes in a European Context. Publication



- Series of the Institute of Forest Sector Policy and Economics., Vol. 48, Vienna.
- GLÜCK, P.; RAYNER, J.; CASHORE, B.; AGRAWAL, A.; BERNSTEIN, S.; HOGL, K.; PÜZL, H.; RAMETSTEINER, E.; PLESCHBERGER, W. 2005: Changes in the Governance of Forest Resources. In: MERY G.; ALFARO R.; KANNINEN M.; LOBOVIKOV M. (eds.), Forest in the Global Balance – Changing Paradigms. Iufro World Series 17, Vienna, pp. 51–74.
- HUMPHREYS, D. (ed.) 2004: Forests for the Future: National Forest Programmes in Europe – Country and Regional Reports from Cost Action E19. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- 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.
- 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.
- JÄNICKE, M.; JÖRGENS, H. 2004: Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik. Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 27, 3: 297–348.
- KANTONSOBERFÖRSTERKONFERENZ 2003: Kok-Workshop zum Waldprogramm Schweiz (WAP-CH) vom 18. Februar 2003 in Olten. Positionspapier. Zürich.
- KÜBLER, D.; KISSLING-NÄF, I.; ZIMMERMANN, W. 2001: Wie nachhaltig ist die Schweizer Forstpolitik? Ein Beitrag. zur Kriterien- und Indikatorendiskussion. Ökologie und Gesellschaft, 14. Helbing & Lichtenhahn, Basel, Genf, München, 135 S.
- LEUENBERGER, M. 1999: Im Unterholz des Waldes. 100 Jahre Verband Schweizer Förster, Referat anlässlich der Jubiläums-Delegiertenversammlung des VSF. Langnau i.E. Unveröffentlichtes Manuskript.
- MAYNTZ, R. 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Westdeutscher Verlag, Opladen, pp. 39–56.
- MAYNTZ, R. 1995: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. Politische Vierteljahresschrift 26: 148–168.
- MCPFE 1993: General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe. Resolution H1. Second Ministerial Conference in Helsinki in 1993. Ministerial Conferences on the Protection of Forests in Europe, Helsinki.
- MCPFE 2003: 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.
- PETERS, B.G. 1998: Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. Public Administration 76: 295–311.
- PRO NATURA; BIRDLIFE SCHWEIZ; STIFTUNG LANDSCHAFTSSCHUTZ SCHWEIZ; WWF SCHWEIZ 2003: Waldprogramm Schweiz (WAP) – Stellungnahme. Basel, Zürich, Bern.
- PROJEKTLEITUNG WAP-CH; BHP – BRUGGER UND PARTNER 2004: Waldprogramm Schweiz (WAP-CH). Schriftenreihe Umwelt 363. Buwal, Bern.
- SCHARPF, F.W. 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. Politische Vierteljahresschrift 32, 4: 621–634.
- SCHMITHÜSEN, F.; ZIMMERMANN, W. 2000: The New Federal Swiss Forest Legislation: Constitutional Competencies, Objectives, Instruments and Policy Actors. Working Papers. International Series 6. Swiss Federal Institute of Technology, Zürich.
- SCHWEIZERISCHER FORSTVEREIN 2003: Überprüfung der schweizerischen Walderhaltungspolitik – Positionen des Schweizerischen Forstvereins. Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 154, 1: 22–24.
- STEAD, D.; GEERLINGS, H.; MEIJERS, E. 2004: Policy Integration in Practice. The Integration of Land Use Planning, Transport and Environmental Policy Making in Denmark, England and Germany. DUP Science, Delft.
- UNCED 1992a: Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development. United Nations, New York.
- UNCED 1992b: Annex III: 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.
- UNFF 2001: Report of the Secretary-General on National Forest Programmes. Draft. E/CN.18/2002/4. UNFF, New York.
- VON ARB, C.; ZIMMERMANN, W. 2004: Federalism – A Characteristic Element of Swiss Forest Policy. ETH Zurich, Zurich.
- WALDWIRTSCHAFT SCHWEIZ 2003: Acht Thesen für eine zukunftsfähige Waldwirtschaft. Solothurn.
- WEISS, T.G. 2000: Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. Third World Quarterly 21, 5: 795–814.
- WORLD BANK 1992: Governance and Development. World Bank, Washington.
- ZIMMERMANN, W. 1985: Waldsterben in der Schweiz: Die Leistungen der staatlichen Institutionen. Forstarchiv 56, 3: 112–117.
- ZIMMERMANN, W.; MAUDERLI, U. 2002: National Forest Programs in European Countries. An initial overview based on a quick survey in countries participating in Cost-E19 Action. ETH Zurich, Zurich.
- ZIMMERMANN, W.; SCHMITHÜSEN, F.; KEEL, A.; VOLKEN, T. 1998: Geschichte und Umsetzung der Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik. Interner Bericht. Zürich. Unveröffentlichtes Manuskript.
- ZIMMERMANN, W.; ZINGERLI, C. 2004: Die Schweiz ist dabei. Aktuelle Waldprogramme ausgewählter europäischer Länder im Vergleich. Wald Holz, 9: 55–57.
- ZINGERLI, C.; BISANG, K.; ZIMMERMANN, W. 2004: Nationale forstpolitische Programme: Kontext, Anforderungen und das Beispiel «Waldprogramm Schweiz». Forstwissenschaftliche Beiträge 32. ETH Zürich, Zürich.
- ZINGERLI, C.; BISANG, K.; ZIMMERMANN, W. 2005: Towards Policy Integration: Experiences with Intersectoral Coordination in International and National Forest Policy. Jacob, Klaus (ed.) Conference Proceedings of the Berlin Conference 2004 on the Human Dimension of Global Environmental Change «Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration», FFU, Berlin.

#### Autorin und Autor

Dr. CLAUDIA ZINGERLI, Institut für Mensch-Umwelt Systeme, Professur Forstpolitik und Forstökonomie, ETH-Zentrum, CHN, Universitätsstrasse 16/22, 8092 Zürich. E-Mail: claudia.zingerli@env.ethz.ch.  
 Prof. Dr. WILLI ZIMMERMANN, Institut für Mensch-Umwelt Systeme, Professur Forstpolitik und Forstökonomie, ETH-Zentrum, CHN, Universitätsstrasse 16/22, 8092 Zürich. E-Mail: willi.zimmermann@env.ethz.ch.