

Weiterentwicklung der «Waldpolitik 2020» aus Sicht der Schweizer Waldstakeholder

Astrid Zabel Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften, Forschungsgruppe Internationale Waldwirtschaft und Klimawandel (CH)*
Eva Lieberherr Gruppe Politik Natürlicher Ressourcen, Institut für Umweltentscheidungen, ETH Zürich (CH)

Weiterentwicklung der «Waldpolitik 2020» aus Sicht der Schweizer Waldstakeholder

Im Hinblick auf den Ablauf des Handlungsprogramms «Waldpolitik 2020» der Schweizerischen Eidgenossenschaft wurden die Anliegen und die Ziele der Schweizer Waldstakeholder hinsichtlich der Schweizer Waldpolitik nach 2020 untersucht. Zur Datenerhebung wurden Experteninterviews und eine Onlineumfrage durchgeführt. Es zeigte sich, dass die Sicherstellung einer wirtschaftlich nachhaltigen Waldwirtschaft und leistungsfähiger Forstbetriebe für viele ein zentrales Anliegen ist. Es wurden jedoch viele weitere, zum Teil konkurrierende, Interessen genannt. Die Schlussfolgerung für eine Weiterentwicklung der Waldpolitik 2020 ist, dass eine Debatte über eine Neugewichtung der Ziele notwendig scheint. Bezüglich des politischen Prozesses zeigt die Analyse, dass die Stakeholder das gewählte Vorgehen bei der Planung und Ausgestaltung der Waldpolitik 2020 überwiegend positiv beurteilten, wobei Verbesserungsvorschläge bestehen. Wie eine Netzwerkanalyse zutage förderte, haben bei der jüngsten Ergänzung des Waldgesetzes das Bundesamt für Umwelt, WaldSchweiz sowie die Konferenz der Kantonsförster eine zentrale Rolle gespielt. Die Analyse weist zudem darauf hin, dass viele Stakeholder einander als wichtig wahrnehmen, die Zusammenarbeit im Gesetzgebungsprozess jedoch relativ gering war.

Keywords: Forest policy 2020, stakeholder analysis, network analysis
doi: 10.3188/szf.2016.0221

* Länggasse 85, CH-3052 Zollikofen, E-Mail astrid.zabel@bfh.ch

Die Schweizer Waldpolitik hat sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten kontinuierlich weiterentwickelt. Sie setzt sich aus Gesetzen und Verordnungen sowie aus Programmen und Konzepten zusammen. Gesetze und Verordnungen sind rechtsverbindlich und durchlaufen parlamentarische Verfahren, während Programme und Konzepte nicht rechtsverbindlich sind, jedoch die rechtlichen Erlasse unterstützen und deren Weiterentwicklung fördern. Chronologisch gesehen löste am 1. Januar 1993 die Waldgesetzgebung (Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991, WaG, SR 921.0; Verordnung über den Wald vom 30. November 1992, WaV, SR 921.01) die Forstpolizeigesetzgebung ab. Zehn Jahre später begannen die Vorbereitungen für das Waldprogramm Schweiz (WAP-CH), in das Impulse aus den internationalen waldpolitischen Gremien Eingang fanden (Zingerli & Zimmermann 2006). Neben Nachhaltigkeitsaspekten war dies insbesondere die Forderung nach mehr Partizipation (Hirschi et al 2012). Diesem Anspruch wurde mit einem sehr breit angelegten Diskussions- und Planungsprozess, an dem über 130 öffentliche und

private Akteure teilnahmen, Rechnung getragen (Zingerli & Zimmermann 2006). Das aus diesem Prozess resultierende WAP-CH war ein Handlungsprogramm mit zwölf Zielen, das ursprünglich für den Zeitraum 2004–2015 gelten sollte (Projektleitung WAP-CH & BHP – Brugger und Partner 2004).

2009 wurde das WAP-CH evaluiert (BAFU & Interface 2009). Aufbauend auf dieser Evaluation wurde die Waldpolitik 2020 entwickelt, die das WAP-CH vor Ende seiner geplanten Geltungsdauer bereits 2013 ablöste (BAFU 2013). Bei der Erarbeitung der Waldpolitik 2020 wurden Stakeholder aus unterschiedlichen Interessengruppen einbezogen; einen ähnlich ausführlichen partizipativen Planungsprozess wie dies bei der Vorbereitung des WAP-CH der Fall war, gab es jedoch nicht. Die Waldpolitik 2020 löste wiederum eine Ergänzung der Waldgesetzgebung aus.

Seit der Inkraftsetzung der Waldgesetzgebung haben die Ansprüche an den Wald eher zugenommen, und sie sind komplexer geworden. Die Vielzahl an Sektoralpolitiken, die neben der Waldpolitik den Wald tangieren, verdeutlicht das Interessengeflecht.

Stakeholdergruppe	Experten- interviews	Onlineumfrage		
	Anzahl/ befragte Organisatio- nen	Anzahl Angeschrie- bene	Anzahl Antwortende	Antworten einer Gruppe als % aller Antworten
Institutionen des politi- schen Systems	2 BAFU, KOK	16	8	18
Gesamtschweizerische Dachverbände von Ge- meinden, Städten und Berggebieten		3	1	2
Waldwirtschaft	3 WVS, FUS, VSF	15	6	13
Holzwirtschaft	2 Lignum, HIS	13	5	11
Landwirtschaft		1	1	2
Umweltverbände	1 Pro Natura	5	3	7
Wissenschaft und Bildung	2 WSL, BZW Lyss	10	5	11
Wasserwirtschaft		2	0	0
Erholung und Freizeit		8	5	11
Schutz vor Naturgefahren		5	4	9
Übrige Verbände und Organisationen	1 SFV	5	7*	16
Gesamt	11	83	45	100

Tab 1 Übersicht über die Teilnehmer der Experteninterviews und der Onlineumfrage.
 * Vier Antworten kamen von Personen, die ursprünglich nicht angeschrieben worden waren. Diese wurden der Gruppe «Übrige Verbände und Organisationen» zugeordnet.
 BAFU: Bundesamt für Umwelt, KOK: Konferenz der Kantonsförster, WVS: WaldSchweiz, FUS: Forstunternehmer Schweiz, VSF: Verband Schweizer Forstpersonal, Lignum: Lignum Holzwirtschaft Schweiz, HIS: Holzindustrie Schweiz, WSL: Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, BZW Lyss: Bildungszentrum Wald Lyss, SFV: Schweizerischer Forstverein.

Zu nennen sind hier insbesondere die Ressourcenpolitik Holz (BAFU et al 2014) und die Strategie Biodiversität Schweiz (BAFU 2012), aber auch die Energiepolitik, die Klimapolitik, die Wirtschaftspolitik und die Raumordnungspolitik. Mit der Waldpolitik 2020 wird angestrebt, die ökologischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Ansprüche an den Wald optimal aufeinander abzustimmen (BAFU 2013). Um dies zu erreichen und um den diversen, sich dynamisch verändernden Ansprüchen Rechnung zu tragen, muss sich die Waldpolitik stetig weiterentwickeln.

Die Waldpolitik 2020 ist in der Hälfte ihrer Geltungsperiode angekommen, und es stehen Überlegungen zu Reformen für eine Waldpolitik post 2020 an. Aus diesem Grund gab die Abteilung Wald des Bundesamts für Umwelt (BAFU) eine Studie zur Untersuchung der Anliegen, Ziele und Herausforderungen der Schweizer Waldstakeholder in Auftrag. Ziel war es, zu untersuchen, ob die Waldpolitik 2020 die Ziele und Herausforderungen der Waldstakeholder abdeckt oder ob Änderungen der Waldpolitik

notwendig erscheinen. Weiter sollte die Studie auch Auskunft geben über die von den Stakeholdern gewünschte Partizipationsintensität bei der Erarbeitung eines auf die Waldpolitik 2020 folgenden Handlungsprogramms sowie über das heutige Netzwerk der Waldstakeholder respektive die heutige Akteurskonstellation in der Schweizer Waldpolitik. Dieser Artikel fasst die wichtigsten Ergebnisse der Studie (Zabel et al 2015) zusammen.

Datenerhebung

Für die Studie wurden in einem ersten Schritt Experteninterviews, im Zeitraum 24. März bis 2. April 2015, mit elf Vertretern verschiedener Stakeholdergruppen durchgeführt. In einem zweiten Schritt wurden wesentliche Ergebnisse der Interviews im Rahmen einer breit angelegten Onlineumfrage vertieft und überprüft. Die Onlineumfrage konnte vom 29. Mai bis am 19. Juni 2015 beantwortet werden. Insgesamt wurden 83 Personen angeschrieben, und 45 Personen antworteten (Rücklaufquote 54%). Tabelle 1 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Teilnehmer der zwei Befragungen.

Es wurde versucht, die Schweizer Waldstakeholder möglichst umfassend einzubeziehen. Es kann jedoch kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden. Weder die Auswahl der Teilnehmer der Experteninterviews noch diejenige der Umfrage erfolgte zufällig. Die Teilnehmer der Experteninterviews wurden von den Auftraggebern vorgeschlagen. Die Liste der Stakeholder, die zur Teilnahme an der Onlineumfrage eingeladen wurden, wurde durch die Auftraggeber und die Auftragnehmer der Studie entwickelt. Zudem konnten die Teilnehmer der Experteninterviews weitere Akteure vorschlagen. Mit diesem Verfahren wurde auch die Liste der in der Netzwerkanalyse berücksichtigten Stakeholder erstellt. Die Ergebnisse der Studie sind deskriptiv, und es können keine statistischen Inferenzen in Bezug auf die Grundgesamtheit der Waldstakeholder gebildet werden.

Im Zeitraum der Datenerhebung zwischen März und Juni 2015 war in der Schweiz die öffentliche Diskussion von der Aufhebung des Euromindestkurses durch die Schweizer Nationalbank und der damit einhergehenden Frankenstärke geprägt. Im Waldsektor wurden in diesem Zeitraum zudem Fragen der waldspezifischen Ausbildung debattiert. Wichtig war auch die Behandlung der Ergänzung des Waldgesetzes durch den Ständerat (Erstrat) während der Frühjahrssession 2015, die unmittelbar vor den Befragungen ihren Abschluss fand. Diese Diskussionen können Einfluss auf die Studienergebnisse gehabt haben.

Anliegen und Herausforderungen für die nächsten 20 Jahre

Experteninterviews

In den Experteninterviews wurde gefragt, welche Anliegen und Herausforderungen aus Sicht der Stakeholder in den nächsten rund 20 Jahren anstehen. Von den Vertretern der Gruppe Institutionen des politischen Systems wurde hervorgehoben, dass die Waldpolitik als integrale Politik formuliert werden solle, d.h. unter Berücksichtigung anderer Sektoralpolitiken. Wichtig war dieser Gruppe eine wirtschaftlich nachhaltige Waldwirtschaft sowie eine leistungsfähige Forstwirtschaft und Infrastruktur. Wert wurde auch auf den Beitrag der Ressource Holz zur grünen Wirtschaft gelegt. In Bezug auf den Wald selbst wurde die Sicherstellung der Waldleistungen unter anderem mit Fokus auf Biodiversität, ökologische Stabilität und Schutzwaldfunktionen hervorgehoben.

Zentrale Anliegen für die Vertreter der Waldwirtschaft waren vor allem die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die es für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung anzupacken gilt. Zur Förderung der Wirtschaftlichkeit wurden verschiedene mögliche Stossrichtungen genannt: eine Stärkung der Nutzfunktion, eine Verbesserung der Rahmenbedingungen insbesondere für die Nutzung der Ressource Holz, eine verstärkte Verwendung von Holz in der Schweiz sowie die Schaffung eines Marktes für sämtliche Waldleistungen (Holz, Trinkwasser, saubere Luft) respektive deren Inwertsetzung. Es solle anerkannt werden, dass Synergien zwischen der Waldnutzung zur Holzproduktion und der Produktion anderer Waldleistungen bestehen. Die Waldeigentümer sollen als Stakeholder stärker in den Mittelpunkt gerückt werden. Als Herausforderung im sozialen Bereich wurde die Notwendigkeit eines Gesamtarbeitsvertrags für das Forstpersonal hervorgehoben.

Die Vertreter der Holzwirtschaft thematisierten als Anliegen insbesondere die Gewährleistung von gesunden, überlebensfähigen Holzverarbeitungsbetrieben, die Gewinn schreiben und sich weiterentwickeln können. In diesem Zusammenhang stelle die rückläufige Holzernte eine besondere Herausforderung dar. Die nachhaltig verfügbare Holzmenge solle genutzt werden. Bei der Weiterentwicklung des Baumartenportfolios sollen neben Aspekten des Klimawandels auch die Erwartungen der Holzwirtschaft berücksichtigt werden. Kritisch sei hierbei der abnehmende Nadelholzanteil.

Vom Vertreter der Stakeholdergruppe Umweltverbände wurde als besonderes Anliegen und als Herausforderung für die nächsten Jahre der Erhalt der Biodiversität und der Schutz der Waldfläche genannt. Des Weiteren wurden ein naturnaher Waldbau sowie Waldreservate als wichtige Anliegen hervorgehoben.

Der Vertreter der übrigen Verbände und Organisationen nannte als zentrale Herausforderungen die Walderhaltung, die Berücksichtigung ökonomischer Aspekte der Waldbewirtschaftung, den Klimawandel, den Erhalt der Waldbiodiversität insbesondere mit Fokus auf die Thematik Wald und Wild sowie eine Weiterentwicklung der Ausbildung, der Wissensentwicklung und des Wissenstransfers.

Vonseiten der Stakeholdergruppe Wissenschaft und Bildung wurde als Anliegen angeführt, dass fortlaufend neue Erkenntnisse berücksichtigt werden sollen, damit auf dem neuesten Wissensstand gearbeitet werden kann. Dafür sei sowohl die Ausbildung qualifizierter Fachleute auf allen Stufen der Wald- und Holzwirtschaft und ein enger Austausch zwischen den Stakeholdern als auch die Finanzierung von Forschungsprojekten notwendig. Zwei Herausforderungen für die nächsten rund 20 Jahre wurden in dieser Gruppe besonders betont: der Umgang mit Schadorganismen im Wald und die Herausforderungen wirtschaftlicher und struktureller Natur. Auch die aktuellen Auswirkungen der Eurokrise auf die Holzernte wurden hervorgehoben.

Bemerkenswert ist die Vielfalt der in den Experteninterviews genannten Anliegen und Herausforderungen. Dennoch gibt es kaum völlig neue Anliegen oder gar radikale Ideen, die noch nicht in dem walddpolitischen Diskurs Eingang gefunden haben. Auch die aus den Anliegen hervorgehenden Konfliktlinien zwischen Schutz- und Nutzinteressen sind bereits bekannt. Im WAP-CH und in der Ressourcenpolitik Holz wird explizit auf diese Interessenkonflikte eingegangen. In der Waldpolitik 2020 werden diese dagegen nicht wieder aufgegriffen.

Onlineumfrage

Eine von den Auftraggebern definierte Auswahl der in den Experteninterviews genannten Anliegen und Herausforderungen wurde in der Onlineumfrage aufgegriffen. Die Umfrageteilnehmer wurden gebeten, aus der gegebenen Liste diejenigen auszuwählen, die aus ihrer Sicht bei einer Weiterentwicklung der Waldpolitik 2020 unter allen Umständen Berücksichtigung finden sollten.

Die drei am häufigsten als zu berücksichtigen genannten Anliegen betreffen die Förderung der Ausbildung, das Setzen von Anreizen zur Nutzung und zur Verwendung von Schweizer Holz sowie den Schutz der Waldfläche (Tabelle 2).

Der hohe Grad der Zustimmung für eine Förderung der Ausbildung von Fachleuten mag daher kommen, dass mehrere der Aspekte in der Liste angekreuzt werden durften und es generell wenig Kontroversen über den Nutzen von Bildung gibt. Bemerkenswert ist, dass der Umgang mit Schadorganismen, ein Thema, das Anlass zur Ergänzung des Waldgesetzes gab, nur wenige Befürworter fand.

Tab 2 Berücksichtigung von Anliegen und Herausforderungen in einer Waldpolitik post 2020: Anteil Teilnehmer der Onlineumfrage, die die Aufnahme des jeweiligen Anliegens befürworten (es durften mehrere Punkte aus der vorgegebenen Liste gewählt werden; 39 von 45 Umfrageteilnehmern beantworteten diese Frage).

Anliegen und Herausforderungen für die Waldpolitik post 2020 (vorgegebene Auswahl)	Anteil Befürworter (Anzahl Nennungen)
Förderung der Ausbildung von Fachleuten der Wald- und Holzwirtschaft	54% (21)
Anreize zur Nutzung und Verwendung von Schweizer Holz in der Schweiz	46% (18)
Schutz der Waldfläche	38% (15)
Formulierung der Waldpolitik als integrale Politik	33% (13)
Berücksichtigung der Infrastruktur, insbesondere der Walderschliessung	33% (13)
Erhalt der Waldbiodiversität	33% (13)
Inwertsetzung sämtlicher Waldleistungen (z.B. Trinkwasser, CO ₂ -Speicherung)	31% (12)
Finanzierung von Forschungsstrategien und Forschungsprojekten	28% (11)
Förderung des Austauschs zwischen Stakeholdern	18% (7)
Gezielte Weiterentwicklung des Baumartenportfolios (unter Berücksichtigung des Klimawandels und der Erwartungen der Holzwirtschaft)	15% (6)
Weiterentwicklung und Konkretisierung des naturnahen Waldbaues	15% (6)
Rahmenbedingungen für einen Gesamtarbeitsvertrag für Forstpersonal	13% (5)
Weiterentwicklung der Strategien zum Umgang mit Schadorganismen	8% (3)
Keines dieser Anliegen	0%

Ziele der Waldpolitik

Sowohl in den Experteninterviews als auch in der Umfrage wurden die Untersuchungsteilnehmer gebeten, anzugeben, welches aus ihrer Sicht von den

elf Zielen der Waldpolitik 2020 (BAFU 2013; Abbildung 1) die drei wichtigsten seien.

Es zeigt sich, dass den Zielen «Das Potenzial nachhaltig nutzbaren Holzes wird ausgeschöpft» (Ziel 1), «Die Schutzwaldleistung ist gesichert»

Waldpolitik 2020	Waldprogramm Schweiz	Ressourcenpolitik Holz
Das Potenzial nachhaltig nutzbaren Holzes wird ausgeschöpft (1)	Schutzwaldleistung ist sichergestellt (1)	Eine leistungsfähige Schweizer Waldwirtschaft schöpft das nachhaltig nutzbare Holzproduktionspotenzial des Schweizer Waldes aus (1)
Klimawandel: Minderung und Anpassung ist sichergestellt (2)	Biodiversität bleibt erhalten (2)	Die Nachfrage nach stofflichen Holzprodukten nimmt in der Schweiz zu, unter besonderer Berücksichtigung von Holz aus Schweizer Wäldern (2)
Die Schutzwaldleistung ist gesichert (3)	Waldböden, Bäume und Trinkwasser sind nicht gefährdet (3)	Die Verwertung von Energieholz nimmt zu. Dies unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Nutzung sowie einer effizienten und sauberen Verwertung (3)
Die Biodiversität bleibt erhalten und ist gezielt verbessert (4)	Wertschöpfungskette Holz ist stark (4)	Die Innovationskraft der Wertschöpfungskette Holz nimmt zu (4)
Die Waldfläche bleibt erhalten (5)	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft ist verbessert (5)	Durch eine optimale Abstimmung leistet die Ressourcenpolitik Holz einen wichtigen Beitrag zur Zielerreichung anderer Sektoralpolitiken (5)
Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft ist verbessert (6)	Schutzwald und Biodiversität als Vorrangleistungen (6)	
Die Waldböden, das Trinkwasser und die Vitalität der Bäume sind nicht gefährdet (7)	Sicherung des Ökosystems Wald (7)	
Der Wald wird vor Schadorganismen geschützt (8)	Effizientere Strukturen in der Waldwirtschaft (8)	
Wald und Wild stehen in einem Gleichgewicht (9)	Gute Marktvoraussetzungen für Holznutzung (9)	
Die Freizeit- und Erholungsnutzung erfolgt schonend (10)	Innovation durch Aus- und Weiterbildung (10)	
Bildung, Forschung und Wissenstransfer sind gewährleistet (11)	Sektorenübergreifende Partnerschaften (11)	
	Information und Dialog (12)	

Abb 1 Ziele der Waldpolitik 2020 (BAFU 2013), seines Vorgängers, des Waldprogramms Schweiz (WAP-CH; Projektleitung WAP-CH & BHP – Brugger und Partner 2004), und der Ressourcenpolitik Holz im Vergleich (BAFU et al 2014). Die fünf Schwerpunktziele der Waldpolitik 2020 und die fünf prioritären Ziele des WAP-CH sind fett hervorgehoben.

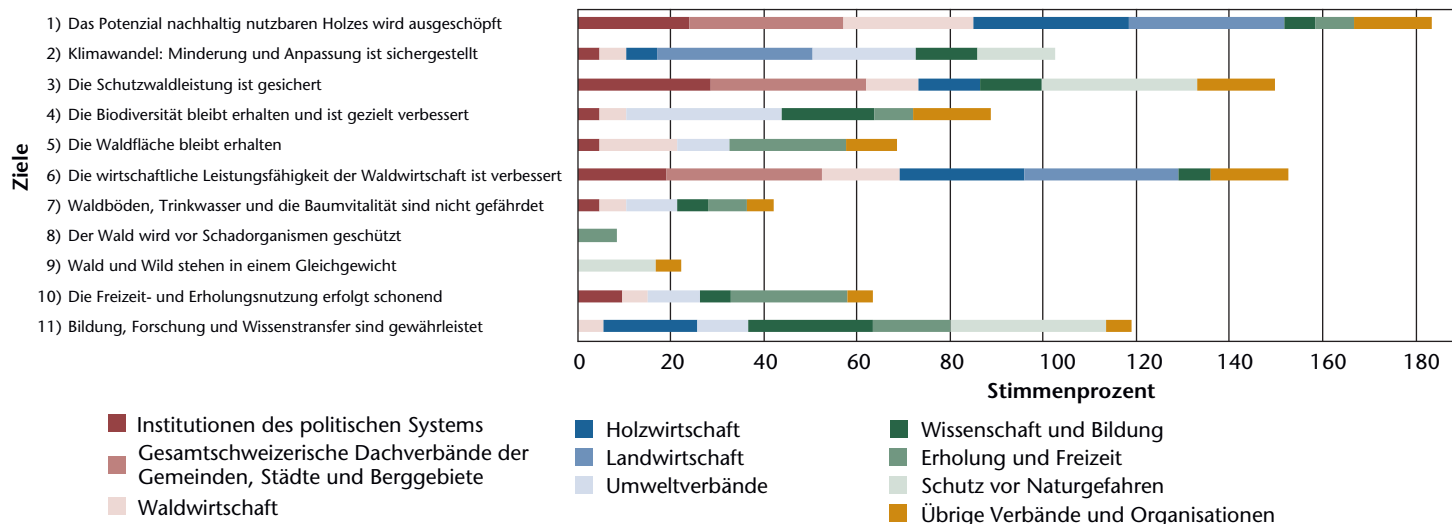


Abb 2 Ergebnis der Frage nach den drei wichtigsten Zielen der Waldpolitik 2020 (BAFU 2012) in der Onlineumfrage (mit gleicher Gewichtung jeder Stakeholdergruppe).

(Ziel 3), «Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft ist verbessert» (Ziel 6) und «Bildung, Forschung und Wissenstransfer sind gewährleistet» (Ziel 11) jeweils die höchste Priorität eingeräumt wird (Abbildung 2). Die Priorisierung dieser vier Ziele hält Stand, unabhängig davon, ob die absoluten Nennungen pro Ziel berücksichtigt werden oder ob alle Stakeholdergruppen mit gleichem Gewicht Eingang finden. Bei der Betrachtung der absoluten Nennungen ist jedoch die Rangfolge dieser vier Ziele anders. Die hohe Priorität für die Ziele 6 und 11 ist interessant, da sie keine Schwerpunktziele der Waldpolitik 2020 sind. Ziel 6 war jedoch im WAP-CH ein prioritäres Ziel (Abbildung 1), und der Förderung der forstlichen Ausbildung, einem Teil des Ziels 11, wurde bereits bei der Priorisierung der Anliegen und Herausforderungen ein hoher Stellenwert beigemessen. Allerdings wurden bei der Frage nach dem unwichtigsten Ziel die Ziele 1 und 6 auch oft genannt (die Ziele 3 und 11 jedoch nicht). Dies deutet auf Divergenzen der Schutz- und Nutzinteressen der Stakeholder hin.

Politischer Prozess

Partizipation bei der Erarbeitung von waldpolitischen Handlungsprogrammen

In die Erarbeitung des Handlungsprogramms «Waldpolitik 2020» wurden die Stakeholder einbezogen. Die Partizipation beschränkte sich dabei auf eine Konsultation sowie auf einen Informationsaustausch, in dessen Rahmen die Stakeholder ihre Anliegen einbringen konnten. Der Prozess war so ausgelegt, dass nur wenige Vertreter pro Stakeholdergruppe teilnehmen sollten. In den Experteninterviews wurde das Vorgehen im partizipativen Prozess überwiegend positiv beurteilt. Es gab jedoch kritische Stimmen aus den Reihen der Holz- und Waldwirtschaft. In den Experteninterviews wurden

auch Vorschläge zur Verbesserung der Partizipation vorgebracht. Diese wurden in der Onlineumfrage aufgegriffen, wobei die Teilnehmer angeben sollten, welche Vorschläge ihrer Meinung in Zukunft nach unter allen Umständen berücksichtigt werden sollten. Auf sehr hohe Zustimmung stiess der Vorschlag, waldpolitische Handlungsprogramme künftig von Bund und Kantonen gemeinsam formulieren und verabschieden zu lassen. Von vielen begrüsst wurde auch der Vorschlag des stärkeren Einbezugs der waldnahen Verbände und der wichtigen Stakeholder.

Vernetzung im Gesetzgebungsprozess

Um aufzuzeigen, welche Stakeholder für die Weiterentwicklung der Waldpolitik im breiteren Sinne, also nicht nur in Bezug auf das waldpolitische Handlungsprogramm «Waldpolitik 2020», sondern auch bei Gesetzgebungsprozessen als wichtig wahrgenommen werden und welche Stakeholder eng miteinander zusammenarbeiten, wurde eine Netzwerkanalyse durchgeführt. Dabei werden Netzwerke, welche aus den Interaktionen der Akteure in einem spezifischen politischen Prozess entstehen, ausgewertet und grafisch dargestellt (Hirschi et al 2012). Weil es um die Weiterentwicklung der Waldpolitik im breiteren Sinne geht, wurde die Ergänzung des Waldgesetzes (Ausarbeitungsphase, Vernehmlassungsphase und Erstrat) vom 14. September 2012 bis zum 9. März 2015 als Prozess für die Netzwerkanalyse ausgewählt. Dieser Gesetzgebungsprozess hängt eng mit der Waldpolitik 2020 zusammen, da die Forderungen der Waldpolitik 2020 Antreiber dafür waren.

Zunächst wurden die Teilnehmer der Interviews sowie der Onlineumfrage gebeten, aus einer 87 Stakeholder umfassenden Liste diejenigen auszuwählen, die sie aus ihrer Sicht bei der Ergänzung des Waldgesetzes als besonders wichtig empfanden. Anschliessend sollten sie diejenigen Stakeholder angeben, mit denen sie in diesem Prozess eng zusammengearbeitet hatten.

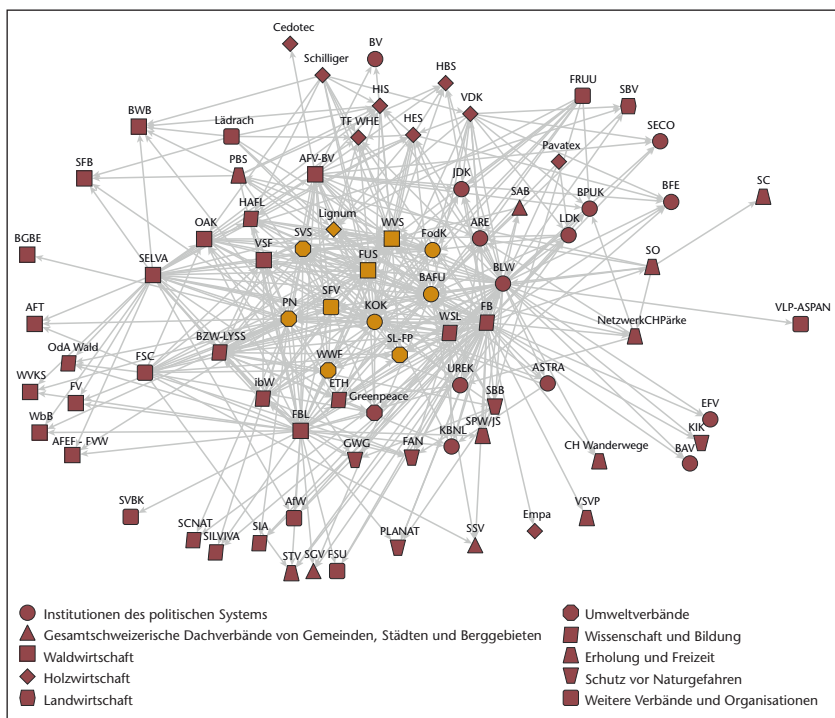


Abb 3 Einstufung der Wichtigkeit der Stakeholder für die Ergänzung des Waldgesetzes durch die Teilnehmer der Onlineumfrage (für die Erklärung der Abkürzungen der im Kern des Netzwerkes stehenden Stakeholder [gelb] vgl. Tabelle 3).

Bei der Frage nach der Wichtigkeit wurden 81 verschiedene Stakeholder genannt. Im Kern des Netzwerkes befinden sich elf Stakeholder, die mehr als zehnmal von anderen Stakeholdern als wichtig bezeichnet wurden, nämlich das Bundesamt für Umwelt (BAFU), WaldSchweiz (WVS), die Konferenz der Kantonsförster (KOK), die Forstdirektorenkonferenz (FodK), Pro Natura (PN), Forstunternehmer Schweiz (FUS), der Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife

Stakeholder		Zentralitätswerte		
		Out-Degree (%)	In-Degree (%)	Betweenness (%)
Bundesamt für Umwelt	BAFU	4.7	34.9	3.2
WaldSchweiz	WVS	14.0	33.7	8.6
Konferenz der Kantonsförster	KOK	11.6	27.9	6.8
Forstdirektorenkonferenz	FodK	4.7	19.8	0.3
Pro Natura	PN	29.1	17.4	20.8
Forstunternehmer Schweiz	FUS	7.0	15.1	1.5
Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife Schweiz	SVS	11.6	15.1	1.0
Lignum Holzwirtschaft Schweiz	Lignum	7.0	15.1	0.8
Stiftung Landschaftsschutz Schweiz	SL-FP	*	12.8	*
WWF Schweiz	WWF	*	12.8	*
Schweizerischer Forstverein	SFV	9.3	12.8	0.5

Tab 3 Netzwerkzentralitäten für die Stakeholder, die in der Onlineumfrage am häufigsten als «wichtig» für die Ergänzung des Waldgesetzes genannt wurden ($n=29$). Alle Stakeholder wurden bei den Zentralitäten miteinberechnet. Bei der Berechnung der Out-Degree- und der Betweenness-Werte war nicht klar, ob ein Stakeholder bei der Umfrage die Frage versehentlich übersprungen oder bewusst nicht beantwortet hatte. Deswegen wurde ein * bei den Akteuren angegeben, die nicht geantwortet hatten und deren Out-Degree- und Betweenness-Werte null wären.

Schweiz (SVS), Lignum Holzwirtschaft Schweiz (Lignum), die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL-FP), der WWF Schweiz (WWF) und der Schweizerische Forstverein (SFV; Abbildung 3). Diese stammen aus verschiedenen Stakeholdergruppen: vier aus der Gruppe Umweltverbände, drei aus der Gruppe Institutionen des politischen Systems, zwei aus der Gruppe Waldwirtschaft und jeweils einer aus den Gruppen Holzwirtschaft und übrige Verbände und Organisationen. Die Bundesversammlung (das Schweizer Parlament; BV) als die politische Entscheidungsträgerin bei Gesetzesvorhaben ist im Kern des Netzwerkes nicht vertreten.

Die Stellung der elf wichtigsten Stakeholder wurde mithilfe von Zentralitätswerten weiter untersucht (Tabelle 3). Die Out-Degree-Zentralität zeigt an, wie aktiv ein Stakeholder in einem Prozess ist bzw. wie viele Stakeholder er genannt hat (Hirschi et al 2012). Die In-Degree-Zentralität deutet das Prestige eines Stakeholders an bzw. wie viele Male er von anderen Stakeholdern genannt wurde. Schliesslich geht es bei der Betweenness um die Vermittlerrolle eines Stakeholders, da mit diesem Zentralitätswert die Verbindungen, die über den betrachteten Stakeholder verlaufen, ausgedrückt werden (Hirschi et al 2012). Folgende Stakeholder genossen das höchste Prestige (In-Degree): das BAFU¹, welches am häufigsten, WaldSchweiz (WVS), der am zweithäufigsten, und die Konferenz der Kantonsförster (KOK), die am dritthäufigsten als wichtig genannt wurde. Bei Pro Natura (PN) sticht der hohe Out-Degree-Wert ins Auge, der zeigt, dass diese Umweltorganisation am aktivsten beteiligt war, da sie die meisten anderen Institutionen als wichtig empfand. Zudem hat Pro Natura mit Abstand den höchsten Betweenness-Wert, was bedeutet, dass der Organisation eine wichtige Vermittlerrolle zukam.

Bei der Frage nach der engen Zusammenarbeit wurden von den Umfrageteilnehmern deutlich weniger Stakeholder genannt (65 Stakeholder gegenüber 81 bei der Wichtigkeit; Abbildung 4), jedoch wurden dieselben drei Stakeholder am häufigsten angegeben wie bei der Wichtigkeit (hohe In-Degree-Zentralität), nämlich BAFU, WaldSchweiz und KOK (Tabelle 4). Insgesamt befinden sich bei der Zusammenarbeit weniger Stakeholder im Kern des Netzwerkes, und er enthält mehr Holzwirtschaftsvertreter und weniger Umweltverbände. Folgende sieben Stakeholder wurden im Zusammenarbeitsnetzwerk mindestens fünf oder mehr Male von anderen Stakeholdern genannt (gelb markiert in Abbildung 4): BAFU, WaldSchweiz, KOK, Task Force Wald+Holz+Energie (TF WHE), Holzindustrie Schweiz (HIS), Forstunternehmer Schweiz (FUS) und Pro Natura. Die Netzwerkzentralitäten in Tabelle 4 weisen darauf hin, dass WaldSchweiz am ak-

1 Abgefragt wurden die Direktion sowie die Abteilungen

1) Wald, 2) Gefahrenprävention, 3) Arten, Ökosysteme, Landschaften, 4) Klima und 5) Wasser.

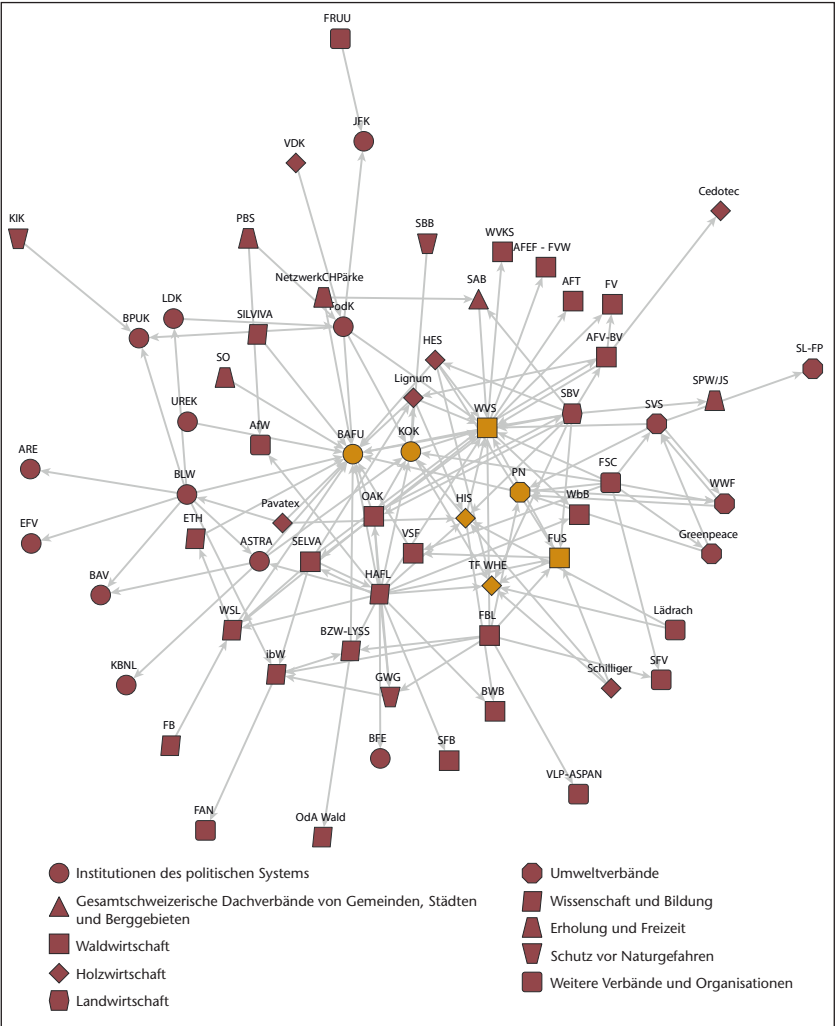


Abb 4 Zusammenarbeit zwischen Stakeholdern bei der Ergänzung des Waldgesetzes gemäss Onlineumfrage (für die Erklärung der Abkürzungen der im Zentrum des Netzwerkes stehenden Stakeholder [gelb] vgl. Tabelle 4).

tivsten mit anderen zusammengearbeitet und die wichtigste Rolle als Vermittler gespielt hat. Es sei aber darauf hingewiesen, dass aufgrund von fehlenden Antworten die Auswertung nur indikativ zu interpretieren ist.

Stakeholder		Zentralitätswerte		
		Out-Degree (%)	In-Degree (%)	Betweenness (%)
Bundesamt für Umwelt	BAFU	1.2	22.1	5.3
WaldSchweiz	WVS	9.3	17.4	10.3
Konferenz der Kantonsförster	KOK	3.5	8.1	1.5
Task Force Wald+Holz+Energie	TF WHE	*	8.1	*
Holzindustrie Schweiz	HIS	3.5	7.0	1.3
Forstunternehmer Schweiz	FUS	3.5	5.8	0.6
Pro Natura	PN	2.3	5.8	0.1

Tab 4 Netzwerkzentralitäten der Stakeholder, mit welchen gemäss Onlineumfrage bei der Ergänzung des Waldgesetzes am häufigsten eng zusammengearbeitet wurde (n=32). Alle Stakeholder wurden bei den Zentralitäten miteinander berechnet. Bei der Berechnung der Out-Degree- und der Betweenness-Werte war nicht klar, ob ein Stakeholder bei der Umfrage die Frage versehentlich übersprungen oder bewusst nicht beantwortet hatte. Deswegen wurde ein * bei den Akteuren angegeben, die nicht geantwortet hatten und deren Out-Degree- und Betweenness-Werte null wären.

Diskussion

Wie die Untersuchung zeigt, ist für viele Stakeholder die Sicherstellung einer wirtschaftlich nachhaltigen Waldwirtschaft und leistungsstarker Forstbetriebe ein zentrales Anliegen. Auch der Aspekt «Anreize zur Nutzung und Verwendung von Schweizer Holz in der Schweiz» erhielt viel Zustimmung. Darüber hinaus wurden viele weitere Anliegen genannt wie die Sicherstellung der Waldleistungen, ein Mechanismus zur Inwertsetzung sämtlicher Leistungen des Waldes oder die Förderung der Ausbildung von Fachleuten. Es sind jedoch kaum völlig neue Aspekte zur Sprache gekommen, die nicht von der Waldpolitik 2020 oder der Ressourcenpolitik Holz abgedeckt wären. Viele Umfrageteilnehmer sahen auch keine Notwendigkeit für neue Ziele. Im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Waldpolitik post 2020 wäre aber aufgrund der Studienergebnisse eine Neugewichtung zu überlegen, nämlich ob die Ziele 6 («Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft ist verbessert») und 11 («Bildung, Forschung und Wissenstransfer sind gewährleistet») neu als Schwerpunktziele definiert werden sollen. Eventuell könnte diese Änderung dazu beitragen, die Waldpolitik besser an den Bedürfnissen der Waldstakeholder auszurichten. Der partizipative Prozess wurde überwiegend positiv beurteilt. Wegen der kritischen Stimmen aus den Reihen der Holz- und Waldwirtschaft bezüglich der Partizipation bei der Waldpolitik 2020 sollte jedoch überlegt werden, ob und wie diese Stakeholder in Zukunft besser eingebunden werden könnten.

Die Netzwerkanalyse ergab, dass BAFU, WaldSchweiz und KOK bei der jüngsten Ergänzung des Waldgesetzes eine zentrale Rolle spielten, da diese Institutionen sowohl bei der Frage der Wichtigkeit als auch bei derjenigen nach der Zusammenarbeit von den Umfrageteilnehmern am häufigsten genannt wurden. Die wichtigsten Stakeholder stammen aus unterschiedlichen Stakeholdergruppen: Institutionen des politischen Systems, Waldwirtschaft, Holzwirtschaft und Umweltverbände. Das Schweizer Parlament spielte in diesem Netzwerk der Stakeholder eine marginale Rolle, was überraschte, weil es sich um einen Gesetzgebungsprozess handelte. Eine Erklärung könnte sein, dass es bei der Ergänzung des Waldgesetzes eher um «technische» Anpassungen ging als um eine Neuausrichtung (Zimmermann et al 2015) und die Netzwerkanalyse wegen der für die Befragung verwendeten Stakeholderliste, auf welcher nur das Parlament aufgeführt war, die Bedeutung von und die Zusammenarbeit mit einzelnen Parlamentariern nicht aufzudecken vermochte.

Die Netzwerkanalyse förderte ein grösseres Netzwerk bei der Frage nach der Wichtigkeit als bei der Frage nach einer engen Zusammenarbeit zutage, da bei letzterer deutlich weniger Stakeholder ge-

nannt wurden. Diese Diskrepanz könnte ein Hinweis auf ein höheres Zusammenarbeitspotenzial sein, vorausgesetzt, dass die Wahrnehmung von Wichtigkeit mit einem Bedürfnis für engere Zusammenarbeit zusammenhängt. Mit anderen Worten gibt es Stakeholder, die von vielen als wichtig empfunden werden, mit denen aber nur wenige zusammenarbeiten. Allerdings haben Studien in der Schweiz gezeigt, dass die Zusammenarbeit in politischen Prozessen oft nur zwischen wenigen, aber umso einflussreicheren Akteuren stattfindet (Kriesi 1980, Kriesi & Jegen 2001).

In Bezug auf eine Weiterentwicklung der Waldpolitik 2020 kommt die Studie zum Schluss, dass eine Debatte über eine Neugewichtung der Ziele notwendig scheint, um den Anliegen der Stakeholder Rechnung zu tragen. Es scheint aber keinen Bedarf an einer kompletten Neuausrichtung der Ziele zu geben.

Eingereicht: 2. Dezember 2015, akzeptiert (mit Review): 27. Mai 2016

Dank

Wir danken Antoinette Rappo für ihre Unterstützung bei der Datenerhebung und Alexander Widmer für die Hilfe bei der Netzwerkanalyse.

Développement de la «Politique forestière 2020» du point de vue des stakeholders

La fin de la «Politique forestière 2020» en vue, l'article analyse les attentes, les objectifs et les défis des parties prenantes de la forêt suisse après 2020. La collecte des données a consisté en interviews d'experts et un sondage en ligne. Il en ressort qu'assurer une exploitation forestière économiquement durable et la performance des entreprises forestières constitue pour beaucoup une demande centrale. Bien d'autres intérêts, parfois contradictoires, ont cependant été mentionnés. Dans le cadre du développement de la politique forestière 2020, il faut en conclure qu'un débat sur le rééquilibrage des objectifs paraît nécessaire, ce qui ne signifie pas pour autant de changer de cap, afin de tenir compte des attentes et des défis exprimés par les parties prenantes. Concernant le processus politique, l'analyse montre que la majorité des stakeholders ont une opinion favorable de la procédure choisie pour la planification et la conception de la politique forestière 2020, bien que des améliorations aient été proposées. Une analyse de réseau a par ailleurs mis en évidence le rôle central qu'ont joué l'Office fédéral de l'environnement, ForêtSuisse et la Conférence des inspecteurs et inspectrices cantonaux des forêts lors de la récente révision partielle de la Loi forestière. L'analyse suggère aussi que les stakeholders considèrent beaucoup d'institutions comme importantes, mais que la collaboration entre eux était relativement faible lors de ce processus politique.

Literatur

- BAFU, BFE, SECO (2014) Ressourcenpolitik Holz. Strategie, Ziele und Aktionsplan Holz. Bern: Bundesamt Umwelt. 34 p.
- BAFU, INTERFACE (2009) Zwischenbericht 2009 zum Waldprogramm Schweiz (WAP-CH). Bern: Bundesamt Umwelt. 87 p.
- BAFU (2012) Strategie Biodiversität Schweiz. Bern: Bundesamt Umwelt. 89 p.
- BAFU (2013) Waldpolitik 2020. Visionen, Ziele und Massnahmen für eine nachhaltige Bewirtschaftung des Schweizer Waldes. Bern: Bundesamt Umwelt. 66 p.
- HIRSCHI C, WIDMER A, ZIMMERMANN W (2012) Waldausdehnung im Berggebiet: Prozesse und Entwicklungen in der Schweizer Waldpolitik. Schweiz Z Forstwes 163: 512–520. doi: 10.3188/szf.2012.0512
- KRIESI H (1980) Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik. Frankfurt: Campus. 782 p.
- KRIESI H, JEGEN M (2001) The Swiss energy policy elite: The actor constellation of a policy domain in transition. Eur J Polit Res 39: 251–287.
- PROJEKTL EITUNG WAP-CH, BHP – BRUGGER UND PARTNER (2004) Waldprogramm Schweiz (WAP-CH). Bern: Bundesamt Umwelt Wald Landschaft, Vollzug Umwelt 363. 119 p.
- ZABEL A, LIEBERHERR E, RAPPO A (2015) Weiterentwicklung der Waldpolitik 2020: Analyse der Anliegen der Waldstakeholder. Bern: Bundesamt Umwelt. 41 p.
- ZIMMERMANN W, STEINMANN K, LIEBERHERR E (2015) Waldpolitischer Jahresrückblick 2014. Schweiz Z Forstwes 166: 238–245. doi: 10.3188/szf.2015.0238
- ZINGERLI C, ZIMMERMANN W (2006) Ansätze moderner politischer Steuerung in der Schweizer Waldpolitik. Schweiz Z Forstwes 157: 8–16. doi: 10.3188/szf.2006.0008

Advancement of the Swiss Forest Policy 2020 from stakeholders' perspectives

In light of the ending of the Swiss "Forest Policy 2020", this article assesses the goals, challenges and concerns of Swiss forest stakeholders in relation to forest policy post 2020. The data were collected through expert interviews and an online survey. The results show that securing an economically sustainable forest management and economically viable silvicultural businesses are key concerns for many stakeholders. Apart from these issues, several further and sometimes conflicting interests were mentioned. The study concludes that a debate on an adjustment of the weights given to goals in the Swiss Forest Policy 2020 may be commendable. However, there does not appear to be need for a complete change of course in order to address the stakeholders' needs and concerns. In terms of policy process, most stakeholders positively evaluated the past planning and development process of the Swiss Forest Policy 2020, but also provided suggestions for improvements. Finally, a network analysis revealed that the Swiss Federal Agency for the Environment, the Swiss Forest Owners Association and the Conference of Cantonal Foresters played a central role in the amendment of the Swiss Federal Forest Act. The analysis also showed that more stakeholders find each other as important than actually work together in a legislative process.