

Waldausdehnung im Berggebiet: Prozesse und Entwicklungen in der Schweizer Waldpolitik

Christian Hirschi
Alexander Widmer
Willi Zimmermann

Professur für Umweltpolitik und Umweltökonomie, ETH Zürich (CH)*
Professur für Umweltpolitik und Umweltökonomie, ETH Zürich (CH)
Professur für Umweltpolitik und Umweltökonomie, ETH Zürich (CH)

Forest expansion in mountain areas: processes and developments in Swiss forest policy

The use and protection of mountain landscapes is steered by several public policies, yet forest and agricultural policies play a particularly crucial role due to the relatively large share of forested and agricultural land in those areas. Both forest and agricultural policy are traditional sectoral policies that went through significant changes over the last years. In this article, we focus on the reform efforts in Swiss forest policy with particular attention to the issue of forest expansion in mountain areas. We first describe the relevant forest policy reform processes over the period from the year 2000 to 2012 using the Actor-Process-Event Scheme (APES), and analyze the underlying policy network. We then refer to other policy developments with potentially significant effects on forested areas, including changes in agricultural policy, and discuss the resulting consequences for the specific situation in Swiss mountain areas. The study shows that not only the goals and instruments of the Swiss federal forest policy gradually changed, but also – at least partly – the decision-making structures. Furthermore, it can be shown that the issue of forest expansion in mountain areas has mainly been discussed in the context of forest policy processes. Solutions to the issue, however, will also require appropriate policy instruments in spatial planning and agricultural policy.

Keywords: mountain areas, forest expansion, forest policy, decision-making processes, policy network
doi: 10.3188/szf.2012.0512

* Universitätstrasse 22, CH-8092 Zürich, E-Mail christian.hirschi@env.ethz.ch

Verschiedene Politiken setzen institutionelle Rahmenbedingungen für die Nutzung und den Schutz der Landschaft in Berggebieten. Dabei nehmen Wald und Kulturland (neben den als «unproduktiv» klassifizierten Flächen wie Gewässern, Fels, Geröll und Gletschern) den mit Abstand grössten Teil der Berglandschaft ein. Abgesehen von der Naturschutzgesetzgebung werden der Schutz und die Nutzung dieser Flächen weitgehend durch die zugehörigen Sektoralpolitiken gesteuert, also die Wald- und Landwirtschaftspolitik. In jüngerer Zeit sind diese klassischen Sektoralpolitiken ergänzt und erweitert worden durch verschiedene Konzepte und Strategien, die vor allem eine verbesserte Koordination zwischen den einzelnen Politiken anstreben. Wie die Landwirtschaftspolitik (Hirschi & Huber 2012, Hirschi et al, in revision¹) hat sich zudem auch die Waldpolitik inhaltlich und prozedural verändert.

Unser Beitrag verfolgt zwei Ziele: Zum einen analysieren wir die jüngsten Veränderungsprozesse in der Waldpolitik des Bundes und gehen der Frage nach, inwiefern sich neben der inhaltlichen Weiterentwicklung dieser Sektoralpolitik auch die zugehö-

rigen Entscheidungsstrukturen und ihre Bezüge zu weiteren Landnutzungs- und Schutzpolitiken verändert haben. Zum anderen beurteilen wir die Konsequenzen dieser Veränderungen für das Berggebiet, dessen Waldfläche einen grossen Teil der Schweizer Waldfläche ausmacht und das im Zentrum des dieser Studie zugrunde liegenden Forschungsprojekts «Mountland» (Huber et al 2012, dieses Heft) stand.

Konzeptioneller und methodischer Rahmen

In unserer Analyse beschränken wir uns auf die in den vergangenen zwölf Jahren abgeschlossenen politischen Prozesse, die eine Änderung des Waldgesetzes zum Ziel hatten. Namentlich untersu-

¹ HIRSCHI C, WIDMER A, BRINER S, HUBER R (IN REVISION) Combining policy network and model-based scenario analysis: Restrictions and preconditions for the future provision of agricultural ecosystem goods and services in Swiss mountain regions. *Ecol Soc.*

chen wir die Waldpolitik des Bundes anhand des in den Jahren 2000 bis 2004 erarbeiteten Waldprogramms Schweiz (Projektleitung WAP-CH & BHP Brugger 2004), der gescheiterten Reform des Bundesgesetzes über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0; Amtl Bull NR 2007 1821, SR 2009 126) im Jahr 2008 sowie der im März 2012 verabschiedeten Flexibilisierung der Waldflächenpolitik (BBl 2012 3445). Für jeden der drei Prozesse führen wir eine detaillierte Prozessanalyse durch und untersuchen für den gesamten walddpolitischen Prozess über die Jahre 2000 bis März 2012 das relevante Politiknetzwerk auf Bundesebene.

Die Prozessanalyse basiert auf dem Ansatz des Akteur-Prozess-Ereignis-Schemas (APES; Serdült & Hirschi 2004, Widmer et al 2008). Das APES geht von der Annahme aus, dass politische Prozesse als sequenzielle Abfolge von spezifischen politischen Ereignissen verstanden werden können, an denen politische Akteure in unterschiedlicher Form beteiligt sind: Sitzungen von Expertengremien, politische Stellungnahmen und Interventionen, Konsultationen, parlamentarische Beratung sowie Entscheide von massgeblichen politischen Instanzen. Einzelne Akteure erhalten in der APES-Darstellung somit eine unterschiedliche Bedeutung, je nachdem, wie oft sie im Rahmen eines einzelnen walddpolitischen Prozesses explizit in Erscheinung getreten sind. Der Einbezug (respektive Nichteinbezug) der relevanten Akteurskreise lässt sich sowohl nach den verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems, den involvierten staatlichen und nicht staatlichen Akteuren sowie auf der Zeitachse systematisch darstellen. Diese Systematik erlaubt anschliessend, einzelne Sequenzen oder ganze politische Prozesse miteinander zu vergleichen.

Weiter erlaubt das APES eine Transformation der Prozessdaten in ein Politiknetzwerk, das sich mit netzwerkanalytischen Verfahren untersuchen lässt (Schneider et al 2009). Dabei ergibt sich das Politiknetzwerk aus den einzelnen Interaktionen der Akteure im zugehörigen politischen Prozess, wobei APES diese in systematischer Form abbildet. Dieses Vorgehen erlaubt uns, den Akteureinbezug grafisch darzustellen und den Akteureinfluss in den verschiedenen Reformetappen der Waldpolitik über den Zeitraum von 2000 bis 2012 mithilfe von Netzwerkindikatoren zu analysieren.

Analyse ausgewählter walddpolitischer Prozesse der Jahre 2000 bis 2012

Gegenseitige Bezüge zwischen Waldfläche und Kulturland, wie sie vor allem wegen der natürlichen Dynamik des Waldeinwuchses im Berggebiet deutlich werden, ergeben sich durch Fragen zum Waldrand sowie zur Waldausdehnung, Waldbeweidung

und Infrastruktur (Strassen), die in den verschiedenen walddpolitischen Entscheidungsprozessen auf Bundesebene in den vergangenen Jahren immer wieder thematisiert wurden. In der aktuellen politischen Diskussion in den Vordergrund gerückt ist – neben der Frage der Finanzierung der Schutzwaldpflege – speziell die Problematik der Waldausdehnung durch den Rückgang der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung im Berggebiet. Aufgrund der Waldausdehnung traten wegen des verfassungsrechtlich verankerten Walderhaltungsgebots und der gesetzlichen Pflicht zum Rodungsersatz immer wieder Konflikte zwischen dem Schutz des Waldareals und verschiedenen Nutzungsansprüchen auf – seitens der Waldwirtschaft, Bauwirtschaft, Energiewirtschaft, Landwirtschaft und Tourismusindustrie, aber auch betreffend die Bewahrung wertvoller Natur- und Kulturlandschaften oder hinsichtlich des Hochwasserschutzes.

Darstellung der ausgewählten Entscheidungsprozesse

In den 1990er-Jahren war die Schweizer Waldpolitik geprägt von der Ablösung des Forstpolizeigesetzes durch die Waldgesetzgebung im Jahr 1991 und vom globalen Nachhaltigkeitsprozess im Anschluss an die Uno-Konferenz von Rio 1992 (Kissling-Näf & Zimmermann 1996, Kübler et al 2001). Als Letztes kam die Forderung nach nationalen walddpolitischen Programmen hinzu, die im Rahmen von partizipativen Prozessen erarbeitet werden sollten (Zingerli & Zimmermann 2006). In der Schweiz führte dies zur Entwicklung des Waldprogramms WAP-CH, an dessen Prozess sich zwischen 2001 und 2004 rund 130 Fachleute und Vertreter verschiedener Interessenkreise beteiligten (Projektleitung WAP-CH & BHP Brugger 2004). Das WAP-CH bildete anschliessend die inhaltliche Grundlage für die von Verwaltung und Bundesrat vorgeschlagene Teilrevision des Waldgesetzes, die ihrerseits die eidgenössische Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald» auslöste (BBl 2007 3829–3877). Grundsätzlich hatte sich aus Sicht des Parlaments die bisherige Waldpolitik jedoch bewährt respektive führten gegenläufige Vorstösse – einerseits die Erweiterung der Waldpolitik des Bundes wie von Bundesrat und Verwaltung in der Teilrevision vorgeschlagen, andererseits ein strikter Schutz der Waldfläche wie von der Volksinitiative gefordert – dazu, dass der Status quo vom Parlament gegenüber einer Gesetzesänderung bevorzugt wurde. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats (Urek-S) griff die schon in der Teilrevision 2007 an sich unbestrittene Forderung nach einer Begrenzung der Waldflächenausdehnung im Berggebiet wieder auf und leitete im Jahr 2009 mit einer parlamentarischen Initiative eine Flexibilisierung der Waldflächenpolitik ein (Urek-S 2010). Diese wurde mit einer punktuellen Teilrevision des Waldgesetzes im Jahr 2012 abgeschlossen (BBl 2012 3445).

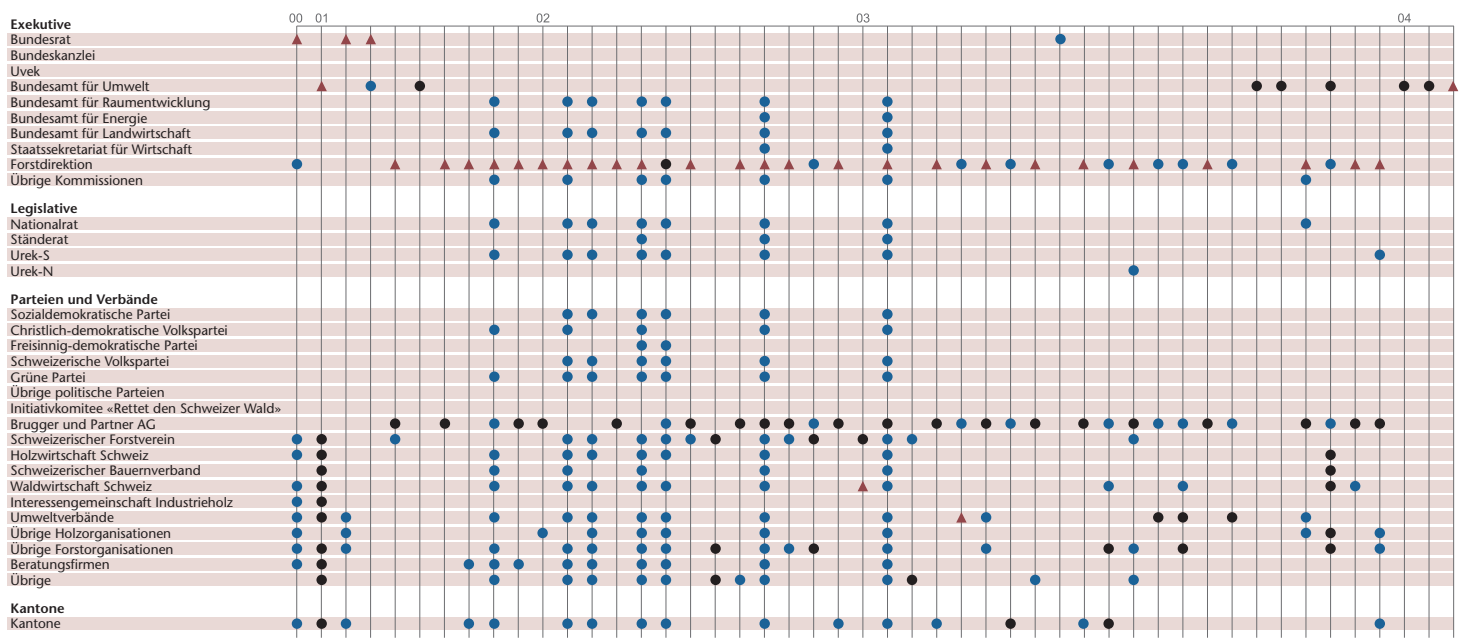


Abb 1 Darstellung des waldpolitischen Entscheidungsprozesses «Waldprogramm Schweiz» (März 2000 bis Januar 2004) mithilfe des Akteur-Prozess-Ereignis-Schemas (APES). Rot: federführender Akteur, schwarz: Akteure mit aktiver Beteiligung (z.B. durch Teilnahme an Entscheiden, Bereitstellung von Informationen oder durch Stellungnahmen), blau: Akteure mit passiver Beteiligung (z.B. durch den Erhalt von Informationen oder als Adressaten von Stellungnahmen). Uvek: Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Urek-S respektive -N: Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates respektive des Nationalrates.

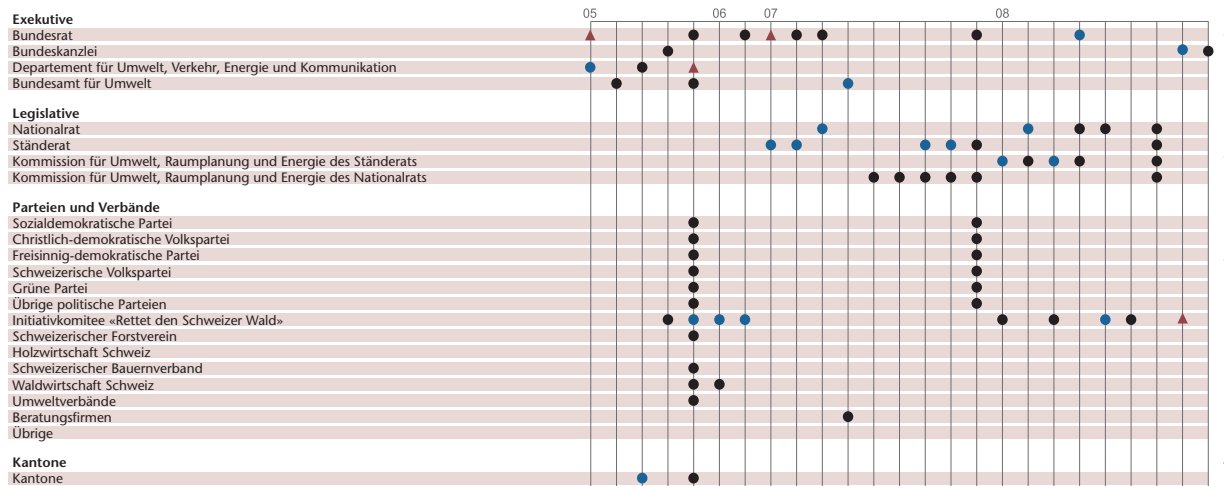


Abb 2 Darstellung des waldpolitischen Entscheidungsprozesses «Gescheiterte Teilrevision Waldgesetz» (Juni 2005 bis März 2008) mithilfe des Akteur-Prozess-Ereignis-Schemas (APES). Rot: federführender Akteur, schwarz: Akteure mit aktiver Beteiligung, blau: Akteure mit passiver Beteiligung.

Analyse mithilfe des Akteur-Prozess-Ereignis-Schemas

Die drei waldpolitischen Prozesse «WAP-CH», «Gescheiterte Teilrevision Waldgesetz» und «Flexibilisierung der Waldflächenpolitik» sind in den Abbildungen 1 bis 3 in systematischer Weise dargestellt. Wie diese und die Kennzahlen in Tabelle 1 veranschaulichen, verlief der Prozess zur gescheiterten Teilrevision des Waldgesetzes sowohl auf der Ebene der beteiligten Akteure als auch auf der Zeitachse deutlich anders als der WAP-Prozess zuvor, was aufgrund des formellen Gesetzgebungsverfahrens teilweise auch institutionell bedingt ist. Der WAP-Prozess zeichnet sich durch einen deutlich längeren Verlauf sowie durch einen häufigeren Kontakt zwi-

sch den Akteuren aus. Allerdings war der Einbezug der nicht staatlichen Akteure im Rahmen des WAP-Prozesses über den ganzen Prozessverlauf relativ gesehen nicht höher als in der gescheiterten Teilrevision des Waldgesetzes und bei der Flexibilisierung der Waldflächenpolitik. Dies lässt sich aber in erster Linie mit der höheren, wenn auch wenig intensiven Beteiligung staatlicher Akteure – vor allem weiterer Bundesämter – im WAP-Prozess erklären.

Im Unterschied zur gescheiterten Teilrevision des Waldgesetzes ging die Auslösung des politischen Prozesses bei der Flexibilisierung der Waldflächenpolitik nicht von der Bundesverwaltung aus, sondern vom Parlament. Nach der Vernehmlassung und der Vorbereitung der Vorlage in den Kommissionen

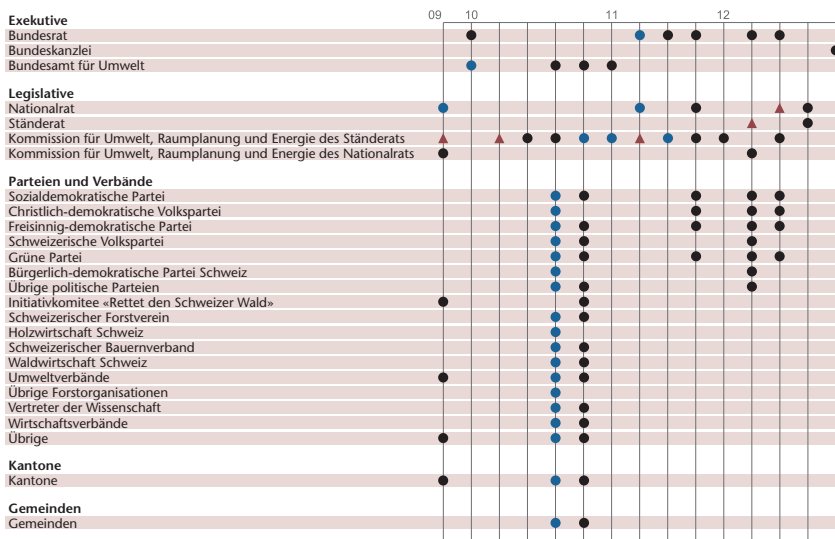


Abb 3 Darstellung des waldpolitischen Entscheidungsprozesses «Flexibilisierung Waldflächenpolitik» (Juni 2009 bis März 2012) mithilfe des Akteur-Prozess-Ereignis-Schemas (APES). Rot: federführender Akteur, schwarz: Akteure mit aktiver Beteiligung, blau: Akteure mit passiver Beteiligung.

| | Waldprogramm Schweiz | Gescheiterte Teilrevision Waldgesetz | Flexibilisierung Waldflächenpolitik | Total |
|----------------------------|----------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|------------|
| Prozessdauer | 47 Monate | 34 Monate | 34 Monate | 115 Monate |
| Relative Kontakthäufigkeit | 17% | 12% | 22% | 16% |
| Staatliche Akteure | 15 (45%) | 9 (39%) | 10 (37%) | 16 (47%) |
| Nicht staatliche Akteure | 18 (55%) | 14 (61%) | 17 (63%) | 18 (53%) |

Tab 1 Kennzahlen der drei waldpolitische Prozesse «Waldprogramm Schweiz» (März 2000 bis Januar 2004), «Gescheiterte Teilrevision Waldgesetz» (Juni 2005 bis März 2008) und «Flexibilisierung der Waldflächenpolitik» (Juni 2009 bis März 2012) sowie des Gesamtprozesses (Total; 2000 bis 2012). Anmerkung: Die relative Kontakthäufigkeit berechnet sich als Anteil der effektiven Interaktionen im jeweiligen Prozess am Total der aufgrund der Anzahl Akteure und Ereignisse pro Prozess theoretisch möglichen Kontakte.

des Ständerats (Urek-S) und des Nationalrats (Urek-N) folgten die Beratungen im Plenum der beiden Räte und die Verabschiedung der Vorlage in den Schlussabstimmungen vom 16. März 2012.

Der Vergleich aller drei Prozesse zeigt, dass die Flexibilisierung der Waldflächenpolitik mit einer relativen Kontakthäufigkeit von 22% einen verhältnismässig intensiven Akteureinbezug aufwies. Der WAP-Prozess war zwar deutlich der längste der drei untersuchten Prozesse mit dem vergleichsweise breitesten Kreis an involvierten Akteuren, aber er war weitgehend durch die Forstdirektion und die Wald- und Holzorganisationen geprägt.

Analyse des Politiknetzwerks

Werden die drei zentralen politischen Prozesse in der Schweizer Waldpolitik der letzten zwölf Jahre zusammengefasst, können die beteiligten Akteure und ihre Interaktionen als Politiknetzwerk dargestellt werden (Abbildung 4). Wie die unterschiedlichen Farben in Abbildung 4 verdeutlichen, strukturiert sich das Waldpolitiknetzwerk auf Bundesebene weitgehend entlang den verschiedenen Funktionen und Rollen der involvierten Akteure. Im Zentrum stehen das für die Waldpolitik operativ zuständige Bundesamt (Bafu) sowie der Bundesrat (BRat). Eine zentrale Rolle erlangten zudem die Urek-S sowie die Beratungsfirma Brugger und Partner AG (BU) als externe Begleiterin des WAP-Prozesses. Um diesen Kern gruppieren sich die Organisationen und Verbände der Waldwirtschaft sowie weitere Wirtschaftsverbände (rot), die politischen Parteien (gelb) und punktuell involvierte weitere Bundesstellen (dunkelblau). Zwischen dem Bafu und den Kantonen besteht ein regelmässiger Austausch unter anderem über die Konferenz der Kantonsförster (KoK) sowie den KoK-Ausschuss. Da dieser institutionalisierte Kontakt nicht spezifisch Teil der von uns untersuchten waldpolitischen Prozesse war – auch wenn diese Themen mit Sicherheit Gegenstand von deren Treffen waren –, wurden diese Kontakte in unserer Analyse nicht berücksichtigt. Als Konsequenz erscheinen die kantonalen Vertreter bezüglich Kontakthäufigkeit etwas peripherer als sich vermuten liesse.

Mithilfe von sogenannten Zentralitätswerten kann die Stellung der Akteure im Politiknetzwerk untersucht werden (Jansen 2006: 137). Die sogenannte Out-Degree-Zentralität erfasst die Anzahl der direkt von einem Akteur ausgehenden Verbindungen zu den anderen Netzwerkakteuren. Sie gilt als Mass für die Aktivität des Akteurs im Politiknetzwerk. Die In-Degree-Zentralität erfasst die Anzahl der direkt bei einem Akteur eingehenden Verbindungen und wird oft als Mass für die Reputation oder das Prestige eines Akteurs verwendet. Die Betweenness-Zentralität erfasst die Anzahl der kürzesten Verbindungen zwischen Akteurspaaren im Netzwerk, die über den betrachteten Akteur verlaufen. Sie gilt somit als Mass für die mögliche Mittelstellung eines Akteurs zwischen anderen Akteuren, eine Stellung, die als Vermittler- oder Kommunikatorenrolle interpretiert werden kann.

Die Zentralitätswerte der einzelnen Akteursgruppen (Tabelle 2) zeigen deutlich die zentrale Position von politischer Exekutive und Legislative im waldpolitischen Prozess der vergangenen zwölf Jahre. Sowohl Bundesrat und Bundesverwaltung als auch die Parlamentskommissionen sowie das Plenum der beiden Räte waren an über der Hälfte der aktiven Verbindungen beteiligt, wie die hohen Out-Degree-Zentralitätswerte für die beiden Akteurskategorien zeigen. Die wichtigsten Adressaten waren über den gesamten Zeitraum die politischen Parteien, die Verbände und Organisationen sowie die Kantone, die in allen Reformetappen regelmässig in den politischen Prozess einbezogen wurden (In-Degree-Zentralität). Die im Vergleich zu anderen politischen Prozessen relativ hohe Zentralität von Vertretern der Wissenschaft und von Beratungsunternehmen rührt

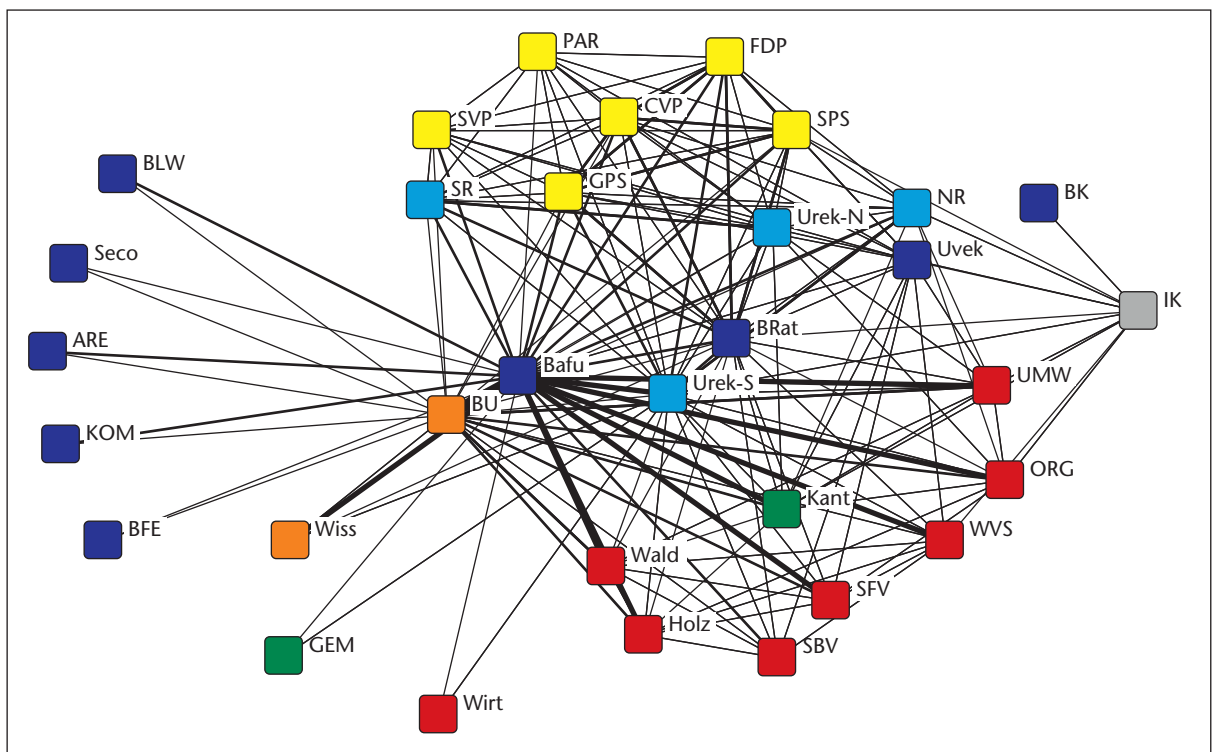


Abb 4 Waldpolitiknetzwerk der Jahre 2000 bis 2012. Akteure (Netzwerkknoten), die im Rahmen der drei politischen Prozesse miteinander interagierten, sind durch eine Verbindungslinie gekennzeichnet. Je häufiger diese Interaktionen erfolgten, desto stärker ist die Verbindungslinie. Dunkelblau: Bundesrat (BRat) und Bundesverwaltung (Bafu: Bundesamt für Umwelt, Uvek: Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, BK: Bundeskanzlei, ARE: Bundesamt für Raumentwicklung, BFE: Bundesamt für Energie, BLW: Bundesamt für Landwirtschaft, Seco: Staatssekretariat für Wirtschaft, KOM: übrige Kommissionen), hellblau: parlamentarische Institutionen (SR: Ständerat, NR: Nationalrat, Urek-N, Urek-S, Uvek: Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats respektive des Nationalrats), rot: Verbände und Organisationen (SBV: Schweizerischer Bauernverband, SFV: Schweizerischer Forstverein, WVS: Waldwirtschaft Schweiz, Holz: Verbände der Holzwirtschaft, UMW: Umweltverbände, Wald: übrige Forstorganisationen, Wirt: Wirtschaftsverbände, ORG: übrige Organisationen), gelb: politische Parteien (CVP: Christlich-demokratische Volkspartei, FDP: Freisinnig-demokratische Partei, GPS: Grüne Partei, SPS: Sozialdemokratische Partei, SVP: Schweizerische Volkspartei, PAR: übrige politische Parteien), orange: Beratungsfirmen (BU) und Vertreter der Wissenschaft (Wiss), grün: Kantone (Kant) und Gemeinden (GEM), grau: Initiativkomitee «Rettet den Schweizer Wald».

weitgehend vom WAP-Prozess her, den diese aktiv begleitet und in vermittelnder Rolle mitgesteuert haben. Aufgrund der Prozessverläufe, die vor allem im Rahmen der Erarbeitung des WAP-CH und der gescheiterten Teilrevision des Waldgesetzes durch die Verwaltung gesteuert wurden, sowie durch den regelmässigen Einbezug des Parlaments erreichen hier nur die Akteure der Exekutive sowie der Legislative eine solche Mittelstellung, und zwar in 13% aller abgebildeten Netzwerkverbindungen.

Aus der Analyse der drei inhaltlich und formell unterschiedlichen Prozesse sowie der daran beteiligten Akteure wird deutlich, dass die Waldpolitik der letzten zwölf Jahre über weite Strecken von den gleichen Akteuren bestimmt war. Besonders die starke Stellung von Bafu, Bundesrat, Parlament sowie Urek-S und Urek-N kommt deutlich zum Ausdruck, wobei Letztere ihre starke Stellung grösstenteils dem formalen gesetzgeberischen Prozess verdanken. Erstaunlich ist die eher periphere Position der verschiedenen Interessenverbände im waldpolitischen Netzwerk, nehmen diese doch in anderen Bereichen oft eine zentralere Stellung im politischen Prozess ein (Fischer et al 2009, Hirschi & Huber 2012, Hirschi

et al, in revision). Es lässt sich somit festhalten, dass die waldpolitischen Prozesse vergleichsweise stark von staatlichen Akteuren geprägt waren.

Weiter zeigt die weitgehend konstante Akteurskonstellation in den unterschiedlichen waldpolitischen Prozessen die nach wie vor starke sektorale Orientierung der Waldpolitik. Eine verstärkte intersektorale Koordination aufgrund der Beziehungen und Schnittstellen zu anderen Politikbereichen wie beispielsweise Raumplanung, Landwirtschaft oder Wasser, wie sie in der Waldpolitik 2020 des Bundes (BBl 2011 8731–8754) gefordert wird, lässt sich zumindest auf Akteursebene in den formellen waldpolitischen Prozessen (noch) nicht nachweisen (siehe hierzu auch Zimmermann 2012).

Die Waldausdehnung als Dauerthema der Waldpolitik

Die Flexibilisierung der Waldflächenpolitik ist jenes Thema, das sich in allen oben geschilderten waldpolitischen Etappen und Prozessen behauptete und schliesslich als einziger wesentlicher Politikwandel über den untersuchten Zeitraum angesehen werden kann. Im WAP-Prozess blieb das in der bisheri-

| Akteurskategorie | Zentralitätswerte | | |
|--------------------------------|-------------------|---------------|-----------------|
| | Out-Degree (%) | In-Degree (%) | Betweenness (%) |
| Bundesrat und Bundesverwaltung | 54 | 27 | 13 |
| Parlament | 54 | 32 | 13 |
| Politische Parteien | 28 | 42 | 0 |
| Verbände und Organisationen | 20 | 31 | 1 |
| Beratung und Wissenschaft | 17 | 29 | 1 |
| Kantone und Gemeinden | 15 | 24 | 0 |
| Übrige | 0 | 3 | 0 |

Tab 2 Kennzahlen des walddpolitischen Netzwerks 2000 bis 2012. Out-Degree: Anzahl der direkt von einem Akteur ausgehenden Verbindungen. In-Degree: Anzahl der direkt bei einem Akteur eingehenden Verbindungen. Betweenness: Anzahl der zwischen Akteurspaaren existierenden kürzesten Verbindungen, die über einen Akteur verlaufen. Die Zentralitätswerte wurden für die durchschnittlichen Interaktionen aller Akteure einer Kategorie berechnet und wurden der Vergleichbarkeit wegen normalisiert, d.h., sie sind relativ zu allen im Netzwerk theoretisch möglichen Verbindungen angegeben. Die Berechnung der Betweenness-Zentralität basiert zudem auf dichotomisierten Netzwerkverbindungen.

gen Waldpolitik verfolgte Ziel der strikten Erhaltung der Waldfläche zwar unbestritten, jedoch wurden ein flexiblerer Umgang mit neu zu Wald einwachsenden Landwirtschaftsflächen und eine teilweise Aufhebung des dynamischen Waldbegriffs gefordert (Projektleitung WAP-CH & BHP Brugger 2004: 12, 62, 102). Neben der Verwaltung nahm sich auch das Parlament der Frage des Waldeinwuchses an. So forderte die Urek-N bereits im Februar 2002 mit einer Motion, dass das Bundesgesetz über den Wald so anzupassen sei, dass der Einwuchs von Landwirtschaftsflächen durch den Wald gebremst werde («Waldgesetz. Kulturlandverlust durch wachsende Waldränder» [02.3005]).

Der Bundesrat schlug in der Folge in seiner Botschaft zur Teilrevision des Waldgesetzes vor, die Waldgrenze nicht nur wie bisher zwischen Wald und Bauzone statisch zu definieren, sondern den dynamischen Waldbegriff auch zwischen Wald und weiteren Nutzungszonen wie beispielsweise der Landwirtschaftszone aufzuheben (BBl 2007 3829–3877). Auf die Teilrevision wurde nicht zuletzt aufgrund des Drucks der später zurückgezogenen Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald» allerdings gar nicht eingetreten (Zimmermann & Widmer 2009).

Weitgehend unbestritten blieb jedoch das Problem des Waldeinwuchses in Berggebieten, wo die landwirtschaftliche Nutzung rückläufig ist. Die Urek-S nahm deshalb im Jahr 2009 das Anliegen einer flexibleren Gestaltung der Waldflächenpolitik wieder auf und schlug in einer parlamentarischen Initiative vor, zur Schonung landwirtschaftlicher Nutzflächen sowie zum Schutz ökologisch und landwirtschaftlich wertvoller Gebiete den Rodungersatz zu flexibilisieren (Urek-S 2010). In der Vernehmlassung wurde der Vorstoss grossmehrheitlich befürwortet. Vor allem die Kantone wiesen auf ihre spezifisch regionalen Anliegen hin. Umweltverbände unterstützten vor allem den Vorschlag, die Möglich-

keit zum Realersatz in anderen Gebieten zu streichen, während sich (bau-)wirtschaftliche Kreise für eine weitere Öffnung der Ausnahmeregelung für Realersatz einsetzten (für eine detaillierte Schilderung und Diskussion siehe Zimmermann 2012).

Sowohl in der Vernehmlassung als auch in der parlamentarischen Beratung der Vorlage wurde jedoch wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass die Flexibilisierung der Waldflächenpolitik im Rahmen des Waldgesetzes allein die Ausbreitung des Waldes nicht verhindert. Dabei stand vor allem die Frage der Ersatzaufforstungen in landwirtschaftlichen Arealen im Vordergrund. Damit kommt der Landwirtschaft eine besondere Betroffenheit und Rolle zu. Wiederkehrend wird auch eine bessere Koordination zwischen Wald-, Landwirtschafts- und Raumplanungspolitik gefordert.

In der Landwirtschaftspolitik fand hingegen in den Jahren 2000 bis 2007 keine parallele Thematisierung der Problematik einwachsender Landwirtschaftsflächen statt. Erst im Rahmen der Agrarpolitik 2011 (AP 2011), wie vom eidgenössischen Parlament im Juni 2007 verabschiedet und Anfang 2011 in Kraft gesetzt, wurde die Bedeutung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung von Kulturland zur Begrenzung der Waldausdehnung als Argument für einen starken Landwirtschaftssektor vorgebracht (BBl 2006 6637–6596). Neben der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems handelte es sich hierbei jedoch nur um ein Randthema. Mit der aktuellen Agrarreform AP 14–17 sollen die mit Direktzahlungen verfolgten Zielsetzungen erweitert werden (BBl 2012 2075–2325). Formuliertes Ziel der AP 14–17 ist es, mithilfe von Kulturlandschaftsbeiträgen den Waldeinwuchs von landwirtschaftlich genutzten Flächen im Alpwirtschaftsgebiet um 20% zu reduzieren (BBl 2012 2149).

Sowohl bei der Umsetzung der flexibilisierten Waldflächenpolitik (Urek-S 2010: 13) als auch bei derjenigen des zukünftig erweiterten landwirtschaftlichen Direktzahlungssystems (BBl 2012 2137) wird auf die bedeutende Rolle der Raumplanung hingewiesen. Bereits in der Vernehmlassung zum später im Parlament gescheiterten neuen Raumentwicklungsgesetz (ARE 2009) wurde von verschiedenen Kreisen gefordert, dass die Waldpolitik besser mit der Raumentwicklung koordiniert werden soll. Die kürzlich vom Parlament verabschiedete Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, die dem Parlament vom Bundesrat als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» vorgeschlagen wurde (BBl 2010 1049–1083), konzentrierte sich jedoch weitgehend auf den Bereich der Siedlungsentwicklung und somit nicht auf das Waldareal und das Kulturland.

Weiter drehte sich die Diskussion um den Aspekt der Biodiversität. Es ging dabei um die Frage, ob Waldeinwuchs einen positiven oder negativen

Einfluss auf die Biodiversität ausübt. Bezogen auf das gesamte Waldareal wird dem Schweizer Wald im Rahmen der vom Bundesrat am 25. April 2012 angenommenen Biodiversitätsstrategie (BBl 2012 7239–7342) im Vergleich zu den letzten Jahren eine verbesserte ökologische Qualität sowie eine weitgehend naturnahe Bewirtschaftung attestiert. Handlungsbedarf wird hingegen im Bereich der Waldbiodiversität dort geortet, wo strukturelle Merkmale des Waldes zentral sind, wie zum Beispiel bei gestuften Waldrändern, lichten Wäldern oder den Wytweiden.

Folgerungen für die Berggebiete

Mit ihren im Verhältnis zur Gesamtfläche hohen Anteil an Wald- und Landwirtschaftsfläche spielen in den Berggebieten Entwicklungen in den dazugehörigen Politikbereichen eine zentrale Rolle. Dabei sind die Wald- und die Landwirtschaftspolitik zusammen mit der Querschnittspolitik Raumplanung die massgeblichen Sektoralpolitiken, welche die Nutzung und den Schutz dieser zentralen Landschaftstypen direkt steuern (Abbildung 5). Bezüglich der Waldpolitik kann festgestellt werden, dass diese sich über die vergangenen Jahre sowohl konsolidiert als auch erweitert hat (Zimmermann & Widmer

2009, Zimmermann 2010, 2011, 2012). Konsolidiert hat sie sich insofern, als zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts geschaffene Gesetzesgrundlagen (v.a. durch den neuen Finanzausgleich und – damit verbunden – die Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) und Handlungsprogramme (WAP-CH) in die Phase der Umsetzung übergegangen sind. Daneben hat sich die strategische Ausrichtung der Waldpolitik aber auch erweitert. Die vom Bundesrat im August 2011 verabschiedete Waldpolitik 2020 (BBl 2011 8731–8754) ergänzt die strategische Ausrichtung der Waldpolitik des Bundes besonders um Zielsetzungen im Bereich des Klimawandels.

Mit der im März 2012 verabschiedeten Flexibilisierung der Waldflächenpolitik (BBl 2012 3445) trägt das Parlament der im Berggebiet und Mittelland sehr unterschiedlichen Entwicklung des Waldes Rechnung, indem das Waldgesetz neu einen regional differenzierteren Ansatz bei der Festlegung des Waldareals zulässt. An sich ist die Waldausdehnung ein Erfolg des seit 1874 konsequent verfolgten Waldschutzes nach jahrelanger Übernutzung. Heute wird aber selbst von Naturschützern nicht jede Waldausdehnung als wünschenswert angesehen. Neben möglichen Konflikten mit der Landwirtschaft beeinträchtigt der Waldeinwuchs auch ökologisch und

Abb 5 Der Landwirtschaftspolitik kommt eine entscheidende Steuerungsfunktion zu, wenn man die Waldausdehnung im Berggebiet vermindern will.
Foto: Barbara Allgaier Leuch



Downloaded from <http://meridian.allenpress.com/dof/pdf/10.31888/sz/2012.0512> by India user on 20 August 2022

landschaftlich als wertvoll erachtete Gebiete. Es sind deshalb gerade die Vertreter der Berglandwirtschaft selbst, die in den letzten Jahren auf eine weitere Lockerung des dynamischen Waldbegriffs drängten (SAB 2010a, 2010b).

Wichtiger als die Flexibilisierung der gesetzlichen Grundlagen für die Gestaltung der Waldflächenpolitik ist hingegen die Weiterentwicklung der Landwirtschaftspolitik. Ihr kommt eine entscheidende Steuerungsfunktion zu, da die landwirtschaftliche Nutzung – respektive die Aufgabe landwirtschaftlicher Grenzertragsflächen – als wichtigster bestimmender Faktor für die Waldausdehnung im Berggebiet gilt (Landolt-Parolini 2011).

Die Schweizer Landwirtschaftspolitik befindet sich ihrerseits seit den 1990er-Jahren in einem stetigen Wandel. Seit der Verankerung des neuen Landwirtschaftsartikels (Artikel 104) in der Bundesverfassung wurde die Agrarpolitik in regelmässigen Abständen überprüft und weiterentwickelt (AP 2002, AP 2007, AP 2011). Mit dem aktuellen Reformpaket AP 14–17 will der Bundesrat die marktwirtschaftliche Orientierung der Landwirtschaft weiter stärken und den Sektor auf eine mögliche Marktöffnung (Europäische Union, Welthandelsorganisation WTO) vorbereiten (BBl 2012 2075–2325). Zusätzlich kommt der Landwirtschaftspolitik mit der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems zunehmend eine Schlüsselrolle im Landschaftsschutz und in der Landschaftspflege zu. In der Botschaft des Bundesrates ist denn auch vorgesehen, dass die Unterstützung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Berggebiet mithilfe von Kulturlandschaftsbeiträgen im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage noch verstärkt werden soll (BBl 2012 2075–2325).

Die Analyse zeigt, dass die Frage des Waldeinwuchses bisher a) primär im Rahmen walddisziplinärer Prozesse diskutiert wurde und b) dort primär mit landwirtschaftlichen Argumenten (Kulturlandverlust) eine Eindämmung des Einwuchses respektive die Flexibilisierung des Rodungsersatzes gefordert wurde. Es kann hingegen bezweifelt werden, dass die Problematik des Waldeinwuchses (wo relevant) allein mit forstlich-planerischen Steuerungsinstrumenten (Walddefinition) gelöst werden kann. Der Waldeinwuchs wird primär durch natürliche (Klima) und ökonomische Faktoren (Grenzertragsböden) beeinflusst und nicht durch das Erstellen von Waldplänen oder Änderungen der Walddefinitionen. Da nicht erwartet werden kann, dass im Rahmen des primär zur Walderhaltung konzipierten Waldgesetzes finanzielle Anreize zur Verhinderung von Waldeinwuchs geschaffen werden, kann eine Lösung wohl nur über entsprechende Steuerungsinstrumente in der Raumplanung sowie der Landwirtschaftspolitik erfolgen. Im Rahmen der Raumplanung könnten Zonen, wo der Einwuchs verhindert werden soll, ausgedehnt werden (siehe z.B. Landolt-Parolini 2011). Weiter ist

die Landwirtschaftspolitik im Gegensatz zur Waldpolitik fast ausschliesslich eine Förderungspolitik. Entsprechend können dort finanzielle Anreize zum Schutz von Kulturland geschaffen und gestärkt werden. In der AP 14–17 beziehungsweise im Projekt der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems sind erste Ansätze in diese Richtung vorhanden.

Die Pfadabhängigkeit der bisherigen Landwirtschaftspolitik sowie der grosse Einfluss der landwirtschaftlichen Interessenvertreter im landwirtschaftspolitischen Prozess (Hirschi & Huber 2012) und in der eidgenössischen Politik generell (Fischer et al 2009) lassen jedoch erwarten, dass ein solcher Systemwechsel in der Ausrichtung landwirtschaftlicher Direktzahlungen nicht ohne Hindernisse bleiben wird. Solche finanziellen Anreize zum Erhalt der Kulturlandschaften werden aus dem landwirtschaftlichen Budget finanziert werden müssen. Da der traditionelle Landwirtschaftssektor sich hingegen weiterhin primär als produzierender Wirtschaftssektor versteht, droht eine starke Opposition aus dem landwirtschaftlichen Sektor selbst, wenn die Mittel für Kulturlandschaftsbeiträge auf Kosten der produzierenden Landwirtschaft gehen sollten.

Wie die entsprechenden Politiken in den einzelnen Regionen dann effektiv wirken, hängt entscheidend von der Topografie, der Qualität der örtlichen Ökosysteme, kulturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten sowie der vorherrschenden Form der Landnutzung in der jeweiligen Region ab.

Eingereicht: 15. Mai 2012, akzeptiert (mit Review): 2. November 2012

Dank

Wir danken dem Kompetenzzentrum für Umwelt und Nachhaltigkeit (CCES) des ETH-Bereichs für die finanzielle Unterstützung im Rahmen des Forschungsprojekts «Mountland».

Literatur

- ARE (2009) Vernehmlassung zu einer Revision des Raumplanungsgesetzes (Entwurf zu einem neuen Raumentwicklungsgesetz): Ergebnisbericht. Bern: Bundesamt Raumentwicklung. 66 p.
- FISCHER M, FISCHER A, SCIARINI P (2009) Power and conflict in the Swiss political elite: An aggregation of existing network analyses. *Schweiz Z Politikwiss* 15 (1): 31–62.
- HIRSCHI C, HUBER R (2012) Ökologisierung der Landwirtschaft im agrarpolitischen Prozess. *Agrarforschung Schweiz* 3: 360–365.
- HUBER R, WALZ A, RIGLING A (2012) Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft im Berggebiet: das Forschungsprojekt «Mountland». *Schweiz Z Forstwes* 163: 464–468. doi: 10.3188/szf.2012.0464
- JANSEN D (2006) Einführung in die Netzwerkanalyse. Wiesbaden: Sozialwissenschaften, 3 ed. 312 p.
- KISSLING-NÄF I, ZIMMERMANN W (1996) Aufgaben- und Instrumentenwandel dargestellt am Beispiel der schweizerischen Forstpolitik. *Schweiz Z Politikwiss* 2 (2): 35–72.

- KÜBLER D, KISSLING-NÄFI, ZIMMERMANN W (2001)** Wie nachhaltig ist die Schweizer Forstpolitik? Ein Beitrag zur Kriterien- und Indikatoren Diskussion. Basel: Helbing & Lichtenhahn. 135 p.
- LANDOLT-PAROLINI D (2011)** Einflüsse der Landwirtschaftspolitik des Bundes auf den Wald. In: Bisang K, Hirschi C, Ingold K, editors. Umwelt und Gesellschaft im Einklang? Festschrift für Willi Zimmermann. Zürich: Dike. pp. 153–169.
- PROJEKTLEITUNG WAP-CH, BHP BRUGGER (2004)** Waldprogramm Schweiz (WAP-CH): Handlungsprogramm 2003–2015. Bern: Bundesamt Umwelt Wald Landschaft, Schriftenreihe Umwelt 363. 119 p.
- SAB (2010A)** Stellungnahme der SAB zur Parlamentarischen Initiative Flexibilisierung der Waldflächenpolitik. Bern: Schweizerische Arbeitsgemeinschaft Berggebiete. 5 p.
- SAB (2010B)** Stellungnahme der SAB zur Weiterentwicklung des Waldprogramms Schweiz. Bern: Schweizerische Arbeitsgemeinschaft Berggebiete. 4 p.
- SCHNEIDER V, JANNING F, LEIFELD P, MALANG P, EDITORS (2009)** Politiknetzwerke: Modelle, Anwendungen und Visualisierungen. Wiesbaden: Sozialwissenschaften. 406 p.
- SERDÜLT U, HIRSCHI C (2004)** From process to structure: Developing a reliable and valid tool for policy network comparison. Schweiz Z Politikwiss 10 (2): 137–155.
- UREK-S (2010)** Parlamentarische Initiative Flexibilisierung der Waldflächenpolitik (09.474). Vorentwurf und erläuternder Bericht vom 6. September 2010. Bern: Kommission Umwelt Raumplanung Energie Ständerat. 26 p.
- WIDMER T, HIRSCHI C, SERDÜLT U, VÖGELI C (2008)** Analysis with APES, the Actor Process Event Scheme. In: Bergmann M, editor. Advances in mixed methods research: Theories and applications. Los Angeles: Sage. pp. 150–171.
- ZIMMERMANN W (2010)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2009. Schweiz Z Forstwes 161: 161–170. doi: 10.3188/szf.2010.0161
- ZIMMERMANN W (2011)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2010. Schweiz Z Forstwes 162: 137–145. doi: 10.3188/szf.2011.0137
- ZIMMERMANN W (2012)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2011. Schweiz Z Forstwes 163: 145–154. doi: 10.3188/szf.2012.0145
- ZIMMERMANN W, WIDMER A (2009)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2008. Schweiz Z Forstwes 160: 105–113. doi: 10.3188/szf.2009.0105
- 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

Waldausdehnung im Berggebiet: Prozesse und Entwicklungen in der Schweizer Waldpolitik

Nutzung und Schutz der Landschaft in Berggebieten sind durch verschiedene Politiken geregelt, wobei die Wald- und die Landwirtschaftspolitik eine tragende Rolle spielen. In diesen klassischen Sektoralpolitiken sind in den letzten Jahren wichtige Veränderungsprozesse eingeleitet worden. In vorliegendem Artikel analysieren wir die in der Vergangenheit unternommenen Reformanstrengungen in der Waldpolitik auf Bundesebene mit einer detaillierten Untersuchung des Prozessverlaufs anhand des Akteur-Prozess-Ereignis-Schemas (APES) und bilden die Interaktionen zwischen den relevanten politischen Akteuren als Politiknetzwerk ab. Dann weisen wir auf weitere politische Entwicklungen hin, welche die Waldflächenpolitik in den vergangenen Jahren mitgeprägt haben, und diskutieren die daraus resultierenden Konsequenzen für die Situation der Berggebiete. Die Untersuchung zeigt, dass sich in den vergangenen zwölf Jahren nicht nur die inhaltlichen Schwerpunkte der Waldpolitik verändert haben, sondern teilweise auch die Entscheidungsstrukturen. Weiter wird deutlich, dass die spezifische Problematik des Waldeinwuchses im Berggebiet bisher primär im Rahmen walddpolitischer Prozesse diskutiert wurde, dass Lösungen wohl aber primär über entsprechende Steuerungsinstrumente der Raumplanung und der Landwirtschaftspolitik gefunden werden müssen.

Avancement de la forêt dans les régions de montagne: processus et évolutions dans la politique forestière suisse

La protection du paysage et l'utilisation des terres en région de montagne sont dictées par diverses politiques, mais celles portant sur la forêt et sur l'agriculture ont une importance particulière. D'importants processus de changement se sont engagés dans ces politiques sectorielles classiques ces dernières années. Dans cet article, nous analysons les efforts de réforme consentis dans le passé par la politique forestière fédérale en examinant en détail le déroulement du processus à l'aide d'un schéma acteur-processus-événement (APES) et nous montrons les interactions entre les grands acteurs politiques dans le cadre d'un réseau politique. Nous relatons ensuite d'autres évolutions qui ont marqué la politique forestière en matière de surface ces dernières années et discutons les conséquences qui en résultent pour les régions de montagne. Il ressort de cette étude que non seulement le contenu des priorités de la politique forestière a changé ces douze dernières années, mais aussi en partie les structures de décision. Il est en outre évident que, jusqu'à présent, la problématique spécifique à l'avancement de la forêt en région de montagne a été discutée en premier lieu dans le cadre de processus de la politique forestière; mais à l'avenir, des solutions adéquates devront d'abord être trouvées en passant par des instruments de conduite de l'aménagement du territoire et par la politique agricole.