





Max Krott

# Politikfeldanalyse Forstwirtschaft

Eine Einführung für Studium  
und Praxis

Reprint der Auflage von 2001

2. Auflage 2022  
Nachdruck der 1. Auflage von 2001  
Alle Rechte vorbehalten  
© Verlag Dr. Kessel  
Eifelweg 37  
53424 Remagen

Tel.: 02228-493  
Fax: 03212-1024877

Homepage:  
[www.forstbuch.de](http://www.forstbuch.de)  
[www.forestrybooks.com](http://www.forestrybooks.com)  
[www.verlagkessel.de](http://www.verlagkessel.de)

E-Mail: [nkessel@web.de](mailto:nkessel@web.de)

In Deutschland hergestellt

ISBN: 978-3-945941-84-3

# Vorwort

Die Forstpolitikwissenschaft hat sich immer wieder an einem Überblick über den Stand des Fachgebietes in Form eines Lehrbuches versucht. Die letzte diesbezügliche Darstellung der „Forstpolitik“ legte NIESSLEIN 1985 ebenfalls bei Parey vor. Seit den ersten Anfängen vor rund 25 Jahren hat die sozialwissenschaftlich orientierte Forschung in der deutschsprachigen Forstpolitikwissenschaft einen zunehmenden Anteil eingenommen. Mit der Politikfeldanalyse steht heute ein theoretischer Rahmen zur Verfügung, der über diese Entwicklung und deren wissenschaftliche Ergebnisse einen geordneten Überblick zu geben vermag. Den Versuch einer Zusammenschau unternimmt der Verfasser auch deshalb gern, weil ihn 20 Jahre eigene wissenschaftliche Arbeit mit diesem Ansatz von der Nützlichkeit der Politikfeldanalyse für die Forstpolitikforschung und -lehre überzeugt haben.

Für die Gelegenheit zu jahrzehntelanger Politikfeldforschung in der Forstwirtschaft

hat der Verfasser vielen Kollegen und insbesondere jungen Forschern in der Forstpolitikwissenschaft, die den sozialwissenschaftlichen Ansatz unterstützten, zu danken. Ebenso gilt mein Dank Vertretern der Politikwissenschaft in Wien und Göttingen, die einen ursprünglich reinen Förster an ihrer Ausbildung und Forschung voll teilhaben ließen. Ganz besonderer Dank geht an die Forstpraxis, auf die durch die Politikfeldanalyse kritische, aber hoffentlich letztlich doch nützliche Erkenntnisse zugekommen sind.

Aus diesen drei Bereichen möchte ich stellvertretend für viele namentlich meinem Lehrer Peter Glück, Universität für Bodenkultur Wien, danken, durch dessen umsichtige Förderung es mir möglich wurde, die Politikfeldanalyse für die Forstpolitikforschung und -lehre nutzbar zu machen.

Max Krott      Göttingen, im Januar 2001



# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>V</b>
<b>1 Professionalisierung der Politik für Wald und Forstwirtschaft</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Interessen am Wald und Konflikte</b> .....	<b>5</b>
2.1 Interessen als treibende Kräfte der Politik .....	5
2.2 Forstpolitik als Regelung von Interessenkonflikten .....	8
2.3 Konfliktregelung durch Information und Macht .....	10
2.4 Weiterführende Forst-politikwissenschaftliche Forschung .....	13
<b>3 Programme für Schutz und Nutzung des Waldes</b> .....	<b>17</b>
3.1 Aussagenfeld .....	19
3.2 Informationsqualität .....	22
3.3 Machtstrategien .....	24
3.3.1 Fakten- und Wertaussagen über Wald und Forstwirtschaft .....	25
3.3.2 Durchsetzungsstrategien für Werturteile .....	25
3.4 Weiterführende Forst-politikwissenschaftliche Forschung .....	28
<b>4 Waldnutzer: Eigentümer, Arbeitnehmer und Bürger</b> .....	<b>31</b>
4.1 Waldeigentümer .....	33
4.1.1 Interessen der Waldeigentümer .....	36
4.1.2 Zielfindung und politische Eigentumsaufgaben .....	41
4.1.3 Durchsetzung von Eigentümerinteressen .....	42
4.2 Forstliche Arbeitnehmer .....	45
4.3 Bürger .....	48
4.4 Weiterführende Forst-politikwissenschaftliche Forschung .....	50
<b>5 Verbände und Parteien</b> .....	<b>53</b>
5.1 Verbände der Forst- und Holzwirtschaft .....	53
5.1.1 Interessen der forst- und holzwirtschaftlichen Verbände .....	53
5.1.2 Organisation der Interessen .....	56
5.1.3 Innerer Aufbau der Verbände .....	60
5.1.4 Maßnahmen der Verbände .....	62
5.1.5 Einflußpotentiale der Verbände .....	70
5.1.5.1 Formale Einflußpotentiale .....	71
5.1.5.2 Informale Einflußpotentiale .....	72
5.1.6 Zusammenarbeit mit dem Staat .....	76

5.2	Verbände des Umwelt- und Naturschutzes .....	77 \
5.3	Jagdverbände .....	84 \
5.4	Politische Parteien .....	85
5.5	Weiterführende Forst-politikwissenschaftliche Forschung .....	88
<b>6</b>	<b>Regierung und Verwaltung .....</b>	<b>90</b>
6.1	Rolle des Staates in der Forstwirtschaft .....	90
6.1.1	Aufgaben und Handlungspotentiale des modernen Staates .....	90
6.1.2	Politiker und Verwaltung .....	92
6.2	Staatliche Forstverwaltung .....	96 \
6.2.1	Verwaltung als Vollzugsinstitution .....	96
6.2.2	Bürokratiekonzept .....	98
6.2.3	Managementkonzept .....	103
6.2.4	Informale Handlungspläne .....	105
6.2.5	Aufgabenbearbeitung durch die Forstverwaltung .....	108
6.3	Staatliche Naturschutzverwaltung .....	110
6.4	Weiterführende Forst-politikwissenschaftliche Forschung .....	113
<b>7</b>	<b>Informationelle Instrumente .....</b>	<b>115</b>
7.1	Beratung .....	116
7.1.1	Beratungskonzepte und ihre formale Wirkung .....	117
7.1.2	Informaler Einsatz von Beratung .....	120
7.2	Forstliche Beiträge zum Bildungswesen .....	122
7.3	Öffentlichkeitsarbeit .....	125
7.3.1	Öffentlichkeit der Bürger .....	125
7.3.2	Öffentlichkeit der Medien .....	128
7.3.3	Öffentlichkeit von forstlichen Akteuren .....	134 \
7.4	Waldberichte als Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit .....	138
7.4.1	Inhalte und Informationsleistung von Waldberichten .....	139
7.4.2	Politische Beschränkung und Wirkung der Waldberichte .....	140
7.5	Aktive Informationsinstrumente der Bürger .....	142
7.6	Weiterführende Forst-politikwissenschaftliche Forschung .....	143
<b>8</b>	<b>Ökonomische Instrumente .....</b>	<b>146</b>
8.1	Selbstregulation der Marktwirtschaft .....	147
8.1.1	Marktwirtschaftliche Maximierung der Effizienz der Forstwirtschaft ...	147
8.1.2	Marktversagen bei forstlichen Dienstleistungen durch externe Effekte ...	149
8.1.3	Marktwirtschaftliche Steuerungsdefizite bei Verteilung und Umweltsicherung .....	151
8.2	Staatliche Zahlungen für zielkonformes Handeln .....	152
8.2.1	Formale Steuerung durch finanzielle Förderung .....	152
8.2.2	Defizite der Problemlösungskraft von Finanzhilfen .....	154
8.2.3	Informaler Einsatz staatlicher Zahlungen .....	157
8.3	Eigenwirtschaftliche Hilfen des Staates .....	159
8.4	Zwangsabgaben an den Staat .....	161
8.4.1	Staatliche Einnahmen aus Steuern .....	161
8.4.2	Steuern als private Zwangsabgabe .....	163



8.4.3	Lenkungssteuern .....	165
8.5	Weiterführende Forst-politikwissenschaftliche Forschung.....	166
<b>9</b>	<b>Regulative Instrumente .....</b>	<b>168</b>
9.1	Formale Steuerung durch regulative Instrumente .....	169
9.1.1	Forstrechtliche Verhaltenssteuerung .....	169
9.1.2	Angebotssteuerung.....	173
9.1.3	Organisationssteuerung.....	174
9.1.4	Verfahrenssteuerung .....	174
9.2	Formaler Einsatz regulativer Instrumente .....	175
9.3	Defizite der Problemlösungskraft regulativer Instrumente .....	177
9.4	Informaler Einsatz regulativer Instrumente .....	179
9.5	Weiterführende Forst-politikwissenschaftliche Forschung.....	186
<b>10</b>	<b>Räumliche Planung .....</b>	<b>189</b>
10.1	Forstliche Raumplanung der unterschiedlichen Ebenen .....	189
10.2	Formales Konzept der forstlichen Raumplanung .....	192
10.3	Informaler Einsatz der Raumplanung .....	198
10.4	Weiterführende Forst-politikwissenschaftliche Forschung .....	201
<b>11</b>	<b>Politisches System und politischer Prozeß .....</b>	<b>203</b>
11.1	Politisches System .....	203
11.2	Politischer Prozeß der Problembearbeitung .....	207
11.2.1	Politikformulierung .....	209
11.2.2	Implementierung .....	213
11.2.3	Evaluierung .....	215
11.3	Theoretische Einbindung der institutionenorientierten Politikfeldanalyse .....	217
11.4	Politikberatung durch Politikfeldanalyse .....	220
	Anhang 1 Inhalt der Waldgesetze .....	223
	Anhang 2 Kriterien nachhaltiger Forstwirtschaft .....	225
	Anhang 3 Verteilung des Waldeigentums in ausgewählten Staaten .....	226
	Anhang 4 Regierung und Verwaltung in Deutschland .....	228
	Anhang 5 Aufgabenwahrnehmung durch die Forstverwaltungen in Deutschland. .	230
	Anhang 6 Forstliche Förderung .....	233
	Anhang 7 Checkliste Politikfeldanalyse .....	235
	<b>Literatur .....</b>	<b>237</b>
	<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>252</b>

# Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1	Ausgewählte Verbände der Forstwirtschaft .....	54
Tabelle 2	Ausgewählte Verbände des Naturschutzes .....	78
Tabelle 3	Aufgabenwahrnehmung durch die Forstverwaltung .....	108
Tabelle 4	Darstellung des Forstsektors in Forst- und Naturschutzzeitschriften 1960–95 .....	129
Tabelle 5	Nachrichtenfaktoren .....	130
Tabelle 6	Vertrauen in Akteure bei Informationen über den Wald .....	135
Abbildung 1	Bausteine der Forstpolitik .....	12
Abbildung 2	Programmziele, Interessen und Nutzer in der Forstpolitik .....	32
Abbildung 3	Modell der Forstverwaltung .....	97
Abbildung 4	Interessenlage in der Beratung .....	118
Abbildung 5	Gemeinwohlbestimmungsverfahren .....	176
Abbildung 6	Potentielle Bündnispartner der Forstämter .....	182
Abbildung 7	Forstliche Raumplanung im System der räumlichen Planung .....	189
Abbildung 8	Forstwirtschaft im Politikfeld .....	203
Abbildung 9	Problembearbeitung im politisch-administrativen System .....	205

# 1 Professionalisierung der Politik für Wald und Forstwirtschaft

Die Vorstellung von Wald und Forstwirtschaft als dem ruhigen grünen Sektor fernab von Problemen gibt für die Praxis in Deutschland ein falsches Bild. Schadstoffe, Klimaänderungen und Bodennutzungen belasten das Waldökosystem, die ökonomischen Handlungsspielräume der Forstbetriebe sinken, Kleinwaldeigentümer ziehen sich aus der Bewirtschaftung zurück, staatliche Forstämter schließen, und selbst die seit Jahrhunderten bewährte forstliche Nachhaltigkeit ist in die nationale und internationale Kritik des Naturschutzes geraten. Die Forstwirtschaft weigert sich zu Recht, solche Probleme als unabänderliche Folgen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung hinzunehmen und fordert politische Auswege aus der Krise. Wer sich nun jedoch in die Forstpolitik begibt, der erlebt einen nicht enden wollen den politischen Prozeß, in dem aus einem sachlichen Problem eine Vielzahl von Konflikten erwächst. In der Auseinandersetzung kommen die Sachargumente und die Rechtsansprüche nicht um ihrer Inhalte willen, sondern wegen ihrer Nützlichkeit für Interessenpositionen zum Einsatz. Die mit großem Aufwand gefundenen Regelungen bewahren nur so lange Gültigkeit, als mächtige Nutzergruppen hinter ihnen stehen. Insgesamt machen die rasch sich wandelnde politische Unterstützung, schwankende Bündnispartner sowie das wechselnde Gewicht von Sachargumenten und Entscheidungsgründen die Ergebnisse

von politischen Problemlösungsversuchen nur schwer vorhersehbar. Am Ende stehen dem stets erforderlichen großen Einsatz nur sehr bescheidene Erfolge gegenüber.

Praktiker werden daher zu einflußreichen Forstpolitikern auch nicht aufgrund schneller Erfolge, sondern dank ihrer Beharrlichkeit, sich von den unendlichen Widergängen der Politik nicht erschöpfen zu lassen. Dennoch erzielen immer wieder einzelne Akteure überraschend Wirkung, indem die Interessens- und Machtbalance in Bewegung gerät und schließlich je nach Position Handlungsspielraum gewonnen oder verloren ist: Ein Emissionsschutzgesetz wurde beschlossen auch gegen die mächtige Lobby der Autoindustrie und -fahrer, Nationalparke wurden gegen die Bedenken der Grundeigentümer eingerichtet, forstliche Förderungsprogramme auf den Weg gebracht oder jagdrechtliche Abschußregelungen mit dem Ziel der Erleichterung der Wildstandsreduktion durchgesetzt. Ob sich aus den gewonnenen, aber auch aus den verlorenen forstpolitischen Auseinandersetzungen für die Zukunft lernen läßt, ist die zentrale Frage und Herausforderung an die empirische Forstpolitikwissenschaft. Als Erfahrungswissenschaft beantwortet sie diese Frage mit „ja“ und versucht mit eigenen Methoden die Erfolgsfaktoren des forstpolitischen Prozesses zu identifizieren und in Theorien zu dokumentieren. Anschließend sollen die wissen-