

Max Krott
Politikfeldanalyse Forstwirtschaft

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
www.forestrybooks.com
www.verlagkessel.de

E-Mail: 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 Forstwirt-

schaft 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

Vorwort	V
1 Professionalisierung der Politik für Wald und Forstwirtschaft	1
2 Interessen am Wald und Konflikte	5
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
3 Programme für Schutz und Nutzung des Waldes	17
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
4 Waldnutzer: Eigentümer, Arbeitnehmer und Bürger	31
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
5 Verbände und Parteien	53
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
6	Regierung und Verwaltung	90
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
7	Informationelle Instrumente	115
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
8	Ökonomische Instrumente	146
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
9	Regulative Instrumente	168
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
10	Räumliche Planung	189
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
11	Politisches System und politischer Prozeß	203
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
Literatur		237
Sachwortverzeichnis		252

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 Jahrhunderen 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 wollenden 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-