

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse

Herausgeber: Schweizerischer Forstverein

Band: 153 (2002)

Heft: 11

Artikel: Nationale Forstprogramme : Internationaler Kontext, erste europäische Erfahrungen und Lehren für die Schweiz

Autor: Bisang, Kurt / Zimmermann, Willi

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1098259>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 02.05.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Nationale Forstprogramme: Internationaler Kontext, erste europäische Erfahrungen und Lehren für die Schweiz

KURT BISANG und WILLI ZIMMERMANN

Keywords: planning; international forest policy; sustainable development; Switzerland. FDK 903 : 911 : 97 : (4) : (494)

Abstract: Since UNCED 1992, national forest programmes (NFP) have served as a strategy to formulate and implement forest policies aiming at sustainable forest management. At the international policy level, the Intergovernmental Panel on Forests and the United Nations Forum on Forests have issued a set of proposals for action. A number of countries have started to plan and implement national forest programmes. However, precisely what NFPs are, and what their impact might be, is not entirely clear. This article gives an overview of the international forest policy debate and discusses first experiences made with NFPs in European countries. Against this background the article reflects on the lessons learnt and discusses the prospects for an NFP in Switzerland.

Abstract: Seit dem Umweltgipfel in Rio 1992 gelten Nationale Forstprogramme (NFP) als eine Strategie zur Schaffung und Umsetzung einer Politik der nachhaltigen Waldnutzung. Auf internationaler Ebene wurden dafür mehrere Handlungsvorschläge verabschiedet. Verschiedene Staaten haben mit der Formulierung und Umsetzung von nationalen Forstprogrammen begonnen. Allerdings zeichnet sich erst in groben Zügen ab, was nationale Forstprogramme sind und was sie bewirken sollen. Der vorliegende Aufsatz gibt einen Überblick über die internationale forstpolitische Diskussion und diskutiert erste Ländererfahrungen mit NFPs. Auf diesem Hintergrund leitet er Lehren für die Planung und Formulierung eines NFP in der Schweiz ab.

1. Einleitung

Mit dem Erdgipfel in Rio de Janeiro 1992 hat sich der Stellenwert der Forstpolitik auf der internationalen Bühne verändert. Obwohl zum Wald «nur» Deklarationen und keine eigenständigen Konventionen verabschiedet wurden, konnte das Thema auf der internationalen Agenda institutionalisiert werden. Parallel zur Diskussion einer Waldkonvention wurde die Frage nach effizienten forstpolitischen Mitteln für die Umsetzung einer nachhaltigen Waldnutzung gestellt. Innerhalb verschiedener Gremien werden Vorstellungen entwickelt, welchen Anforderungen nationale und regionale Forstpolitiken genügen sollten. Die Schweiz ist bei diesem Prozess dabei und hat sich verpflichtet, neue Inhalte aus der internationalen und europäischen Forstpolitik umzusetzen. Diese Verpflichtung ist zwar nicht rechtsverbindlich, sie hat aber doch die Form einer politischen Absichtserklärung des Bundes.

Eine dieser Absichtserklärungen ist, ein nationales Forstprogramm (NFP) im Diskurs mit gesellschaftlichen Gruppen zu entwickeln. Mit derartigen kohärenten Programmen soll ein wirksamer Beitrag für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung (sustainable forest management) geleistet werden. In der konkreten Ausgestaltung wird den einzelnen Ländern ein sehr grosser Ermessensspielraum belassen (IPF 1997). Bereits haben einzelne Staaten wie Finnland, Deutschland und Malawi ein entsprechendes Programm entwickelt und umgesetzt. In der Schweiz wurde mit dem Waldprogramm Schweiz (WAP-CH) ein vergleichbarer Prozess eingeleitet (SCHÄRER 2001).

Obwohl es noch keine allgemein anerkannte Definition gibt, kann unter nationalen Forstprogrammen ein Bündel an Massnahmen, Aktionen und Prozeduren verstanden werden, mit welchen verschiedene – hauptsächlich nationale – Akteure versuchen, das Ziel einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung zu erreichen. Diese allgemeine Umschreibung lässt jedoch noch sehr viele Fragen offen, wie z.B.: Was für Massnahmen, Aktionen und Prozeduren sind wünschbar? Welchen Stellenwert sind diesen im Vergleich zu bestehenden und anderen forstpolitischen Programmen zu geben? Sind in der Schweiz überhaupt neue Ansätze erforderlich? Die Beantwortung dieser und ähnlicher Fragen ist Gegenstand eines For-

schungsprojekts, welches gegenwärtig im Rahmen der COST Action E19¹ an der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich bearbeitet wird.

In diesem Aufsatz sollen Grundlagen zur Beantwortung dieser Fragen geliefert werden. Wichtige Hinweise ergeben sich erstens aus der internationalen forstpolitischen Diskussion. In dieser wurden bereits Anforderungen und Dimensionen für nationale Forstprogramme formuliert. Zweitens werden die Erfahrungen aus den ersten Pilotprojekten in den europäischen Ländern Finnland und Deutschland näher betrachtet. Der Aufsatz schliesst mit Empfehlungen für Anforderungen an ein nationales Forstprogramm in der Schweiz und skizziert aktuelle Entwicklungen. Nicht näher eingegangen wird auf das vor kurzem lancierte WAP-CH. Es ist zur Zeit noch verfrüht, diesen Prozess einer kritischen Analyse zu unterziehen.²

2. Globale Forstpolitik und nationale Forstprogramme

2.1 Vorläufer

Bereits vor dem Erdgipfel in Rio de Janeiro von 1992 forderten internationale Organisationen wie die Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), dass im Bereich Forstwirtschaft und Forstpolitik nationale Planungen durchgeführt werden (Beispiele siehe IPF 1996: §12). Im Vordergrund stand dabei das Bestreben, in Entwicklungsländern grundlegende forstpolitische Institutionen aufzubauen. Planungsverfahren wie die Tropical Forest Action Plans (TFAP) sollten helfen, Ziele, Massnahmen und notwendige Verwaltungsstrukturen zu definieren und aufzubauen. Internationale Organisationen erhofften sich über diese Planungsverfahren auch einen besseren Überblick über die Situation in den Ländern und damit eine Erleichterung für die Koordination und das Controlling finanzieller Zuwendungen aus der Entwicklungszusammenarbeit. Der Erfolg solcher Bestrebungen

¹ Vgl. <http://www.metla.fi/eu/cost/e19/>.

² Stand Frühjahr 2002. Zum Stand vom WAP-CH vgl. <http://www.waldprogramm.ch/>.

blieb meistens gering (HUMPHREYS 1996). In vielen Staaten fanden gleichzeitig andere politische Prozesse statt, welchen eine höhere Priorität eingeräumt wurde (etwa ein Gesetzgebungsverfahren). Viele Staaten fassten die neuen Verfahren als reine Antragsformulare für die Finanzierung einzelner forstlicher Projekte auf. Zum Teil liessen die internationalen Geber den Ländern zuwenig Spielraum über die zugesprochenen Mittel (Liss 1999). Trotz dieser Mängel und Kritiken enthielten diese Pläne bereits wesentliche Elemente einer sektoralen politischen Planung. Internationale Akteure, welche sich mit solchen Planungsverfahren auseinandersetzen, beteiligten sich selber stark im Rio-Nachfolgeprozess und lieferten zu Händen der Entscheidungsgremien Fachwissen und Grundlagenberichte (FAO 1996). Eine inhaltliche Neuausrichtung erhielt die Diskussion ab 1992 mit dem Erdgipfel von Rio und dem internationalen forstpolitischen Folgeprozess (siehe *Tabelle 1*).

2.2 Erdgipfel von Rio und Waldpanel (IPF)

Die aktuelle Diskussion um NFPs wurde bereits mit dem Erdgipfel in Rio de Janeiro 1992 lanciert (UNCED). Im Kapitel 11 der Agenda 21 wird für die Verbesserung des Schutzes der Wälder und der nachhaltigen Bewirtschaftung unter anderem als Ziel formuliert «nationale forstliche Aktionsprogramme und/oder -pläne für die Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung der Wälder» vorzubereiten und durchzuführen.³ Eine explizite Definition dieser Programme und Pläne oder von wichtigen Schlüsselementen fehlt. Implizit sind aber bereits viele Elemente enthalten, welche später aufgegriffen wurden. Dazu gehört das Leitbild der nachhaltigen Waldbewirtschaftung (sustainable forest management, SFM). Ansprüche der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Ökologie (bzw. des Naturschutzes) sollen sich die Waage halten. Die Entwaldung, Wüstenbildung und der Rückgang der Artenvielfalt sollen aufgehalten werden. Der Wohlstand – vor allem in der Dritten Welt – soll vergrössert und Mittel effizienter eingesetzt werden. Soziale Ungleichheiten, z.B. zwischen Norden und Süden oder zwischen Frauen und Männern sollen verringert und die Rechte von Minderheiten respektiert werden (UNCED 1992a; UNCED 1992b).

Explizite Definitionen für nationale Forstprogramme folgten erst im Rio-Nachfolgeprozess. Verantwortlich zeichnet für diesen Prozess die aus Regierungsvertretern aus allen Teilen der Welt zusammengesetzte Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), eine Unterorganisation des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) der UNO. Zum Thema Wald wurde der Ad-hoc-Zwischenstaatliche-Waldpanel (IPF) gegründet. Dieser erhielt von der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) den Auftrag, über zwei Jahre Empfehlungen zu rund einem Dutzend Themen um Wälder zu verfassen. Als erster Punkt wurde das Thema der nationalen Forstprogramme vorgegeben. Die Koordination dieses Programmpunktes wurde der mit dem Thema vertrauten Welternährungsorganisation (FAO) übertragen (IPF 1995).

Nach der vierten und letzten Sitzung verabschiedete der Waldpanel (IPF) anfangs 1997 im Bericht «Report of the Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests on its Fourth Session» Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen. Der Bericht wird von der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) als eines der fünf wichtigsten internationalen forstpolitischen Dokumente aufgeführt.⁴ Zentral sind die «Handlungsempfehlungen» (proposals for action), welche vom Waldpanel (IPF) als Ganzem verabschiedet wurden (IPF 1997). Sie wurden von der

Tabelle 1: Eckdaten der Diskussion nationaler Forstprogramme auf internationaler Ebene.

Table 1: Key data for the discussion on an international level of a national forestry.

	internationale Ebene		
	Fachvertreter UNO	Ministerebene UNO	Generalversammlung UNO
1992			Erdgipfel in Rio • NFP als Instrumente zur Förderung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung • Implizit Grundlagen für prozedurale Anforderungen (UNCED 1992a: 11.12)
1997		Kommission für nachhaltige Entwicklung CSD • Bericht IPF wird zur Kenntnis genommen (CSD 1997: Decision 5/102)	Generalversammlung der Vereinten Nationen • Bericht IPF wird zur Kenntnis genommen (UNGASS 1997: s 39)
1998		Waldpanel IPF (1997): • Zentrale Handlungsempfehlungen NFP • Inhaltliche Elemente: nachhaltige Waldbewirtschaftung, Erhalt der Artenvielfalt und angemessene Bewertung von Waldgütern • Prozedurale Elemente: Partizipation, Intersektoralität, iterative Planung über gesamten Policy-Zyklus inklusive Monitoring und Evaluation (IPF 1997: s 17)	
1999			
2000		Ständiges Waldforum UNFF (2000) • NFP stellen grundlegende Fragen nach Rolle von Privaten, Dezentralisierung und Capacity-building (UNFF 2001: s 72)	Waldforum IFF (2000): • Handlungsempfehlungen für Umsetzung von NFP: breite Partizipation vorsehen, klare Ziele und Massnahmen formulieren, Umsetzung dokumentieren (IFF 2000: s 10)
2001			
2002			
2003			

³ Agenda 21, Kapitel 11 Abs. 12b (<http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21chapter11.htm>).

⁴ Vgl. <http://www.un.org/esa/sustdev/iff-ifpd.htm>.

Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) zur Kenntnis genommen (CSD 1997: Decision 5/102). Anschliessend wurde ihre Bedeutung auch von der Generalversammlung der UNO unterstrichen (UNGASS 1997: § 39). Sie verfügen damit zwar nicht über Rechtsverbindlichkeit, aber über den Segen von nationalen Regierungsvertretern und geniessen somit eine hohe politische Legitimation. Die Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen des Waldpanels (IPF) gelten bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt als wichtigster Massstab für die Definition und den Inhalt von nationalen Forstprogrammen. Der zentrale Abschnitt mit Handlungsempfehlungen ist in *Tabelle 2* wiedergegeben. Daraus kristallisieren sich eine Reihe notwendiger Anforderungen an nationale Forstprogramme:

- Grundsätzlich wird von einem umfassenden Planungsverständnis ausgegangen, welcher dem Policy-Zyklus folgt. Die Programme sind nicht ausschliesslich auf die Formulierung oder die Umsetzung beschränkt, wie dies bei strategischen Erklärungen der Regierung oder bei Aktionsplänen der Verwaltung meist der Fall ist. Vielmehr sollen Formulierung, Umsetzung, Monitoring und Evaluation abgedeckt werden. In sämtlichen Stufen des Policy-Zyklus sollen bestimmte inhaltliche und prozedurale Anforderungen erfüllt sein.
- Wichtigstes inhaltliches Element und Ziel der nationalen Forstprogramme ist die Förderung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung (sustainable forest management, SFM). Dazu gehören auch die Berücksichtigung ökosystemischer Ansätze, welche den Schutz der Artenvielfalt und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen integrieren. Ebenso die angemessene Bestimmung und Bewertung von Gütern und Dienstleistungen des Waldes. In Entwicklungs- und Transitionsländern sollen NFPs helfen, personelle und institutionelle Kapazitäten zu stärken (capacity-building). Das Konzept der nachhaltigen Waldbewirtschaftung wird an verschiedenen Stellen mit Inhalten gefüllt (z.B. MCPFE 1998). Dies geschieht meist unabhängig von der Diskussion über nationale Forstprogramme.
- Zudem werden eine ganze Reihe von prozeduralen Elementen genannt. Die Planung soll fortwährend den Gegebenheiten angepasst werden («iterativ» sein) und die Einflüsse von nicht-forstlichen Sektoren berücksichtigen (durch «intersektorale» Ansätze). Grundsätzlich soll die politische Planung mit den involvierten Parteien partnerschaftlich umgehen und eine breite Partizipation erlauben. Dazu gehört auch, dass die Rechte von indigenen Völkern und lokalen Gemeinschaften respektiert werden. Die politische Planung hat bestehende institutionelle Gegebenheiten zu berücksichtigen. Dazu gehören andere nationale, regionale oder lokale Politiken (sowie internationale Vereinbarungen), ebenso die Regelung des Grundeigentums.

2.3 Waldforen (IFF und UNFF)

Der Waldpanel (IPF) war nur als vorübergehende Arbeitsgruppe vorgesehen. Er wurde 1998 vom ebenfalls auf zwei Jahre beschränkten Zwischenstaatlichen Waldforum (Intergovernmental Forum on Forests, IFF) abgelöst. Erst anschliessend wurde im Jahre 2000 als ständige Organisation das Waldforum der Vereinten Nationen (UNFF) mit Sitz in New York gegründet. Das Waldforum (IFF) erhielt von der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) den Auftrag, über den Stand der Umsetzung der Handlungsempfehlungen des Waldpanels zu wachen. Dazu gehören auch die Handlungsempfehlungen zu nationalen Forstprogrammen. Im Schlussbericht aus dem Jahr 2000 hielt das Waldforum denn auch unter anderem ihre Beobachtungen zu bestehenden Erfahrungen mit nationalen Forstprogrammen fest und leitete daraus für die Zukunft drei weitere Handlungsempfehlungen ab (IFF 2000: § 10):

Tabelle 2: Handlungsempfehlungen für nationale Forstprogramme des Waldpanels (IPF 1997: § 17).

Table 2: Recommendations of action from the panel (IPF 1997: § 17) for national forestry programmes.

<p>Proposals for action</p> <p>17. The Panel:</p> <p>(a) Encouraged countries, in accordance with their national sovereignty, specific country conditions and national legislation, to develop, implement, monitor and evaluate national forest programmes, which include a wide range of approaches for sustainable forest management, taking into consideration the following: consistency with national, sub-national or local policies and strategies, and – as appropriate – international agreements; partnership and participatory mechanisms to involve interested parties; recognition and respect for customary and traditional rights of, inter alia, indigenous people and local communities; secure land tenure arrangements; holistic, intersectoral and iterative approaches; ecosystem approaches that integrate the conservation of biological diversity and the sustainable use of biological resources; and adequate provision and valuation of forest goods and services;</p> <p>(b) Called for improved cooperation in support of the management, conservation and sustainable development of all types of forests, and urged all countries to use national forest programmes, as appropriate, as a basis for international cooperation in the forest sector;</p> <p>(c) Stressed the need for international cooperation in the adequate provision of ODA, as well as possible new and additional funding from the Global Environment Facility (GEF) and other appropriate innovative sources of finance for the effective development, implementation, monitoring and evaluation of national forest programmes;</p> <p>(d) Encouraged countries to integrate suitable criteria and indicators for sustainable forest management, as appropriate, into the overall process of the formulation, implementation, monitoring and evaluation of national forest programmes, on a step-by-step basis;</p> <p>(e) Urged countries to develop, test and implement appropriate participatory mechanisms for integrating timely and continuous multidisciplinary research into all stages of the planning cycle;</p> <p>(f) Encouraged countries to elaborate systems, including private and community forest management systems, for planning, implementing, monitoring and evaluating national forest programmes that identify and involve, where appropriate, a broad participation of indigenous people, forest dwellers, forest owners and local communities in meaningful decision-making regarding the management of state forest lands in their proximity, within the context of national laws and legislation;</p> <p>(g) Urged countries, particularly in developing countries and countries with economies in transition, to include capacity-building as an objective of national forest programmes, paying particular attention to training, extension services and technology transfer and financial assistance from developed countries, taking due account of local traditional forest-related knowledge;</p> <p>(h) Encouraged countries to establish sound national coordination mechanisms or strategies among all interested parties, based on consensus-building principles, to promote the implementation of national forest programmes;</p> <p>(i) Encouraged countries to further develop the concept and practice of partnership, which could include partnership agreements, in the implementation of national forest programmes, as one of the potential approaches for improved coordination and cooperation between all national and international partners.</p>

- Erstens sollen die nationalen Forstprogramme mit der Beteiligung aller interessierten Parteien umgesetzt werden. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass die Partizipation meist gering ist und sich auch nur auf die Phase der Formulierung beschränkt.
- Zweitens sollen für eine effektive, d.h. wirksame Umsetzung klare Ziele und Kriterien formuliert werden. Programme werden oft nicht umgesetzt oder bleiben wirkungslos, nicht zuletzt deshalb, weil keine konkreten Massnahmen vorgesehen sind.
- Und drittens sollen die gewählten politischen Programme und Massnahmen beobachtet und dokumentiert werden. Ein Monitoring ist Voraussetzung für die Evaluation und hilft, den Prozess über alle Phasen transparent zu halten.

Im Umfeld des Waldforums wurde zudem bedauert, dass die Definition des Konzepts «nationale Forstprogramme» noch zu allgemein und weit gefasst seien. Dadurch wird international die Diskussion über dieses Konzept erschwert, ebenso die konkrete Durchführung in den einzelnen Ländern (MICHAELSEN 2000).

Seit dem Jahr 2000 ist das ständige Waldforum (UNFF) das wichtigste Gremium der Vereinten Nationen für Waldfragen. Das Waldforum (UNFF) hat sich auch bereits zum Thema der nationalen Forstprogramme geäussert (UNFF 2001). Insgesamt wird den nationalen Forstprogrammen der Stellenwert eines Querschnittsthemas einberäumt, welches anlässlich aller Sitzungsperioden zu berücksichtigen sei. Es wird festgehalten, dass viele Länder bereits Erfahrungen mit langfristiger und iterativer forstpolitischer Planung gemacht haben. Dabei wurde auch ein bestimmtes Mass an öffentlicher Beteiligung und Koordination zwischen verschiedenen Sektoren vorgesehen. Zudem sei ein Trend erkennbar zu mehr Dezentralisierung und Delegation von Staatsaufgaben. Zu letzterem gehöre, dass neben dem Staat oder der öffentlichen Hand in zunehmendem Masse auch Private eine wichtige Rolle zu spielen beginnen. Private Akteure können besonders in Entwicklungsländern eine wichtige Finanzierungsquelle für forstliche Nutzungen oder den Schutz von Wäldern darstellen. Insgesamt stützt sich das Waldforum (UNFF) also auf Inhalte, die bereits vom Waldpanel und dem Waldforum (IPF) genannt wurden (Partizipation, intersektorale Koordination, die Stärkung von personellen und institutionellen Kapazitäten). Stärker betont werden nun neu auch die Rolle der Privaten und die Möglichkeit der Dezentralisierung. Der Begriff «nationale Forstprogramme» wirft für das Waldforum (UNFF) grundsätzlich Fragen zu den Themenbereichen Governance, Dezentralisierung, nachhaltige Lebensräume, Armut und Finanzierung auf (UNFF 2001: § 72).

2.4 Vorläufiges Fazit und offene Fragen

Unbestritten sind die allgemeine Zielrichtung und einige prozedurale Elemente von nationalen Forstprogrammen. Nationale Forstprogramme sind aus dem Geist des Erdgipfels von Rio 1992 entstanden. Sie sind ein Mittel, um die nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern zu fördern. Der partizipative Prozess steht oft im Mittelpunkt und nicht die Formulierung eines konkreten forstpolitischen Verwaltungsprogrammes. Deshalb umfassen die Aktivitäten in der Regel auch sämtliche Etappen des Policy-Zyklus, von der Problemdefinition oder -analyse bis zur Evaluation forstpolitischer Instrumente. Charakteristisch sind auch eine breite Beteiligung der Bevölkerung und eine Koordination zwischen verschiedenen Sektoren. Diese Elemente stehen auch im Mittelpunkt der Handlungsempfehlungen des Waldpanels (IPF). Darüber hinaus stellen sich mit dem Thema der nationalen Forstprogramme auch Fragen zu Dezentralisierung und zur Rolle von privaten Akteuren.

Insgesamt lässt der internationale Prozess aber mehr Fragen offen, als er beantwortet. Unseres Erachtens sind drei Fragen von besonderer Bedeutung:

- Es werden noch keine Empfehlungen abgegeben, ob und wie ein Planungsprozess durchgeführt werden soll. Sobald es um die Umsetzung vor Ort geht, wird unter «nationalen Forstprogrammen» ein eigenständiges Planungsinstrument verstanden (SIX-COUNTRY INITIATIVE 1999). Auf der anderen Seite wird der Begriff auch synonym für jegliches planmässige Vorgehen in der nationalen Forstpolitik mit dem Ziel der nachhaltigen Waldbewirtschaftung verwendet (FAO 1996; FAO 1999). Der Waldpanel tendiert in seinen Dokumenten jeweils stark auf eigenständige Planungsverfahren, etwa wenn NFPs mit TFAPs oder nationalen Nachhaltigkeitsstrategien verglichen werden (IPF 1996). In dem normativ wichtigsten internationalen Dokument des Waldpanels wird aber offen gelassen, ob es ein eigenes Planungsverfahren braucht oder nicht.
- Die Offenheit und Ungenauigkeit der Definition von nationalen Forstprogrammen lässt sich unter anderem durch den geringen internationalen forstpolitischen Konsens erklären. Anders als in den Bereichen Biodiversität und Klima scheiterte am Erdgipfel in Rio der Versuch, eine von Nichtregierungsorganisationen und Industriestaaten geforderte verbindliche «globale Waldkonvention» zu verabschieden (HUMPHREYS 1996). Nichtregierungsorganisationen und Industriestaaten können nun über internationale Organisationen versuchen, ihre Steuerungskapazitäten in nationalen Forstpolitiken, z.B. tropischer Entwicklungsländer, zu erhöhen. Geberorganisationen können drohen, den Fluss von Mitteln für die Entwicklungszusammenarbeit abzubrechen oder zu verringern, falls Minimalanforderungen an nationale Forstprogramme nicht erfüllt sind (vgl. BISANG & ZIMMERMANN 2001). Insgesamt können nationale Forstprogramme zum Kristallisationspunkt von Interessenkonflikten zwischen internationaler und nationaler Forstpolitik werden. Dies trifft auch für entwickelte Staaten wie die Schweiz zu.
- Grundsätzliche Fragen stellen sich zum Mass des Eingreifens von Regierungen und Verwaltungen, wie sie etwa in der Diskussion des Subsidiaritätsprinzips geführt werden. Welche Aufgaben können an Regionen und Gemeinden dezentralisiert, was Privaten überlassen werden? Ein nationales Forstprogramm kann in Gemeinden und Regionen die Befürchtung wecken, die Zentralregierung wolle auf ihre Kosten Kompetenzen ausbauen. Neben Konflikten zwischen internationaler und nationaler Ebene können sich also auch Konflikte zwischen nationaler und subnationaler Ebene auftun.

Mit diesen Fragen werden eine Reihe von Elementen angesprochen, welche die aktuelle theoretische Diskussion um die staatliche Steuerung von Politikfeldern dominieren. Die meisten angesprochenen Themen finden sich insbesondere auch in der Debatte um neue Trends in der umweltpolitischen Steuerung durch den Staat (vgl. dazu z.B. JÄNICKE *et al.* 1999 mit weiteren Literaturhinweisen). Die entscheidenden Begriffe lauten hier etwa Instrumenten-Mix, Politikstil und politisch-institutioneller Kontext, welche unter dem Überbegriff «Politikmuster» zusammengefasst werden (JÄNICKE *et al.* 1999). Gemeint ist damit die gesamthafte Betrachtung einer Politik, welche sowohl inhaltliche als auch prozedurale und institutionelle Aspekte enthält (Gegenstand der Policy-Analyse). Auf der Instrumenten-Ebene ist nicht nur in der Umweltpolitik, sondern auch in anderen Politikbereichen eine Tendenz zu einem Instrumentenmix einerseits, zu vorwiegend marktwirtschaftlichen und weichen Instrumente andererseits festzustellen.

len. Der neue Politikstil ist unter anderem geprägt durch möglichst einvernehmliche Zielbildungen, Einbezug der Politikadressaten bei der Programmformulierung und -implementierung, Steuerung durch möglichst genaue und konkrete Zielvorgaben statt durch fixe Mittelwahl, Messung der Zielerreichung, Freiwilligkeit statt Zwang und damit Reduktion der Verrechtlichung. Unter neuem politisch-institutionellem Kontext ist zum einen die Vernetzung politischer Akteure, zum anderen die Koordination von verschiedenen Policies zu verstehen. Die Vernetzung findet auf den verschiedenen Ebenen (international, national, kantonale, kommunale) unter verschiedenen Akteuren statt: Einmal unter den klassischen staatlichen Institutionen wie Parlament, Regierung, Verwaltung, sodann zwischen den staatlichen Institutionen und den unterschiedlichen Stakeholdern und schliesslich auch unter diesen nicht-staatlichen Interessenvertretern. Bei der Abstimmung verschiedener Policies können sowohl Integrations- als auch Koordinationsmuster festgestellt werden.

3. Europäische Forstpolitik und nationale Forstprogramme

3.1 Landwirtschafts- und Regionalpolitik der Europäischen Union

Die Europäische Union verfügt über keine ausgebaute sektorale Forstpolitik (CHAYTOR 2002). Es gibt mittlerweile zwar eine Forststrategie, die sich inhaltlich stark an den internationalen Prozess nach Rio anlehnt. Eine griffige Gesetzgebung oder ausgebaute Verwaltungsstrukturen speziell für den Forst fehlen aber. Die Forststrategie betont, dass die Mitgliedstaaten internationale Verpflichtungen im Bereich Wald über «nationale oder subnationale Forstprogramme oder entsprechende Instrumente» umsetzen sollen (RAT DER EUROPÄISCHEN UNION 1999: 2d). Über die Ausgestaltung solcher Forstprogramme gibt es von der EU aber keine konkreten Angaben. Wichtiger als die Forststrategie ist in diesem Zusammenhang eine Verordnung aus dem Bereich der Landwirtschafts- und Regionalpolitik. So beschloss der Europäische Rat 1999 zusätzliche Auflagen zu Beihilfen an forstwirtschaftliche Projekte. Beihilfen werden nur gesprochen, wenn die Projekte mit bestehenden internationalen Vereinbarungen übereinstimmen. Namentlich einzuhalten sind die Bestimmungen der Ministerkonferenzen zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE). Diese Bedingung gilt als erfüllt, falls sich die Projekte auf nationale oder subnationale Forstprogramme oder ähnliche Instrumente stützen (EUROPEAN COMMUNITIES 1999: Kapitel VIII über Forstwirtschaft, § 29 Abs. 4). Die Europäische Union bietet nationale Forstprogramme also als ein Instrument an, durch welches Beihilfen einfacher bezogen werden können. Dadurch erhalten die Mitgliedstaaten einen Anreiz, selber ein nationales Forstprogramm aufzustellen und durchzuführen. Die inhaltlichen Bestimmungen bleiben vage, immerhin wird aber auf die Beschlüsse der Ministerkonferenzen zum Schutz der Wälder in Europa hingewiesen.

3.2 Ministerkonferenzen zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE)

Für inhaltliche Bestimmungen verweist die Europäische Union in ihrer Rechtssetzung also auf die Arbeit der Ministerkonferenzen zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE). Bisher verabschiedeten die Ministerkonferenzen noch keine Bestimmungen über nationale Forstprogramme. Nationalen Forstprogramme figurieren nun aber auf der vorläufigen Agenda der vierten Ministerkonferenz, welche im April 2003 in Wien stattfinden wird (BUCK 2001). Auch die Schweiz

nimmt regelmässig an den Ministerkonferenzen teil. Bereits 1990 in der Ministerkonferenz in Strasbourg einigten sich die Forstminister auf Ziele, welche der nachhaltigen Waldbewirtschaftung nahe kommen (MCPFE 1990). Diese wurden 1993 in Helsinki und 1998 in Lissabon konkretisiert (MCPFE 1993; MCPFE 1998).

Für die Ministerkonferenz in Wien existiert bereits ein Entwurf zu einem Dokument der Ministerkonferenz über nationale Forstprogramme. Der Entwurf wurde vom Sekretariat der Ministerkonferenzen aufgrund der Sitzung einer Arbeitsgruppe aus Verwaltungsvertreterinnen und -vertretern verfasst. Eine Hauptfrage besteht nach diesem Dokument darin, wie die Anforderungen aus dem globalen Prozess (IPF, IFF) mit den langjährig bestehenden forstpolitischen Programmen europäischer Staaten vereinbart werden können. Namentlich zu denken ist an die Konsistenz mit nationalen Politiken und internationalen Vereinbarungen, die Integration mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und die Abstimmung mit weiteren internationalen forstrelevanten Initiativen und Vereinbarungen (z.B. mit der Biodiversitätskonvention). Besondere Herausforderungen stellen sich dann für das Design partizipativer Verfahren, ebenso für ganzheitliche und intersektorale Ansätze. Auch der Entwurf einer langfristigen Planung, die gleichzeitig flexibel auf neue Gegebenheiten reagieren kann sowie die Verwendung systematischen Monitorings und von Evaluationen seien wichtig. Ein anderer Punkt, die Stärkung der Fähigkeiten und Kompetenzen auf verschiedenen Verwaltungsebenen (capacity building), wird als bedeutsam für Staaten Mittel- und Osteuropas betrachtet (MCPFE 2001a).

Die Arbeitsgruppe hat diesen Entwurf kommentiert. Die Bedeutung der prozeduralen Anforderungen, wie sie bereits aus dem Waldpanel und den Waldforen resultierten, wird nicht in Frage gestellt. Unterschiedliche Auffassungen gibt es dazu, ob bei NFPs von einem «neuen Planungsparadigma» zu sprechen sei. Verschiedene Staaten votieren dafür, neutraler von einem Planungsverfahren (Finnland), von einem neuen Instrument (Deutschland) oder von einem Werkzeug (Schweden) zu sprechen. Der Vertreter von Grossbritannien wehrt sich gegen solche Formulierungen und möchte NFPs den Status eines blossen forstpolitischen Statements geben. Alles weitergehende, vor allem die Definition von Kriterien, liesse es zu, dass nationale forstpolitische Programme aufgrund der paneuropäischen Vorgaben verurteilt werden können. Dadurch wäre die nationale Souveränität in der Formulierung von NFPs beschnitten. Diese Meinung hinsichtlich der Kriterien scheint aber von den anderen Teilnehmenden nicht geteilt zu werden (MCPFE 2001b).

3.3 Vorläufiges Fazit

Auf der Ebene der Europäischen Union zeichnen sich noch keine klaren Konturen bezüglich Anforderungen an nationale Forstprogramme ab. Mit der verbindlichen Verankerung von NFPs oder ähnlichen Instrumenten in der Regionalpolitik hat die EU den Druck auf die Diskussion und Erarbeitung von NFPs verstärkt. Nationale Forstprogramme werden dadurch auch kurz- oder mittelfristig auf der Agenda der Ministerkonferenzen (MCPFE) bleiben. Nicht zuletzt wegen des Fehlens eigentlicher forstpolitischer Kompetenzen tut sich die EU noch schwer mit der Formulierung von inhaltlichen und prozeduralen Anforderungen an nationale Forstprogramme. Solange klare Anforderungen fehlen, können einzelne Staaten geltend machen, sie verfügten über ein NFP, auch wenn dieses noch aus der Zeit vor dem Erdgipfel in Rio stammt und kaum Nachhaltigkeitsaspekte aufweist (ZIMMERMANN & MAUDERLI 2002).

Aufgrund der geltenden Kompetenzordnung im Forstsektor wird es die EU schwer haben, in Sachen NFP gegenüber den Mitgliedstaaten eine zentralistische Vereinheitlichung durchzusetzen. Die Beihilfen an forstwirtschaftliche Projekte aus der Regionalpolitik der Europäischen Union könnten als Druckmittel verwendet werden. Insgesamt stehen auch im Europäischen Raum Fragen um die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Nationalstaaten und internationalen Akteuren (in erster Linie der Europäischen Union) im Vordergrund.

Das Konzept der nationalen Forstprogramme wurde im globalen Prozess in erster Linie in Hinblick auf die Situation in Transitions- und Entwicklungsländern diskutiert. In europäischen Ländern ist der Aufbau von Strukturen und Regeln im Forstbereich aber kein Thema. Vielmehr stellt sich die Frage, wie ein einzelnes Planungsverfahren überhaupt neben den bisherigen Programmen und Vereinbarungen eine Rolle spielen kann (ZIMMERMANN & SCHMITHÜSEN 2002).

4. Erste Ländererfahrungen

4.1 Überblick

Eine Umfrage unter europäischen Ländern zeigt, dass der Begriff «nationale Forstprogramme» oft noch als Metapher für staatliche Forstpolitik oder die Forstgesetzgebung verstanden wird (ZIMMERMANN & MAUDERLI 2002). So ist es auch nicht erstaunlich, dass die Welternährungsorganisation (FAO) mit einem Survey fand, dass mehr als 75 Prozent aller Staaten über ein nationales Forstprogramm verfügen. Mit Ausnahme des beinahe waldlosen Islands fallen darunter auch sämtliche OECD-Staaten, einschliesslich der Schweiz (BALL & MICHAELSEN 2000). Unter nationalen Forstprogrammen wird aber vermehrt ein besonderer Planungsprozess verstanden, welcher zu einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung beitragen soll. Wird dieses Begriffsverständnis mit den beiden Elementen Partizipation und nachhaltige Waldbewirtschaftung verwendet, verfügen die wenigsten Staaten bereits über ein nationales Forstprogramm. In Westeuropa können einzig Finnland und die Bundesrepublik Deutschland bzw. die Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern als Beispiele genannt werden (ZIMMERMANN & MAUDERLI 2002). Dabei handelt es sich um die beiden Staaten, welche sich im Rahmen des globalen Waldforums zur Durchführung von Pilotversuchen mit nationalen Forstprogrammen bereitgestellt haben (SIX-COUNTRY INITIATIVE 1999).

4.2 Finnland: Verhaltene Öffnung der sektoralen Forstplanung

4.2.1 Prozess und Akteure

Finnlands «Nationales Forstprogramm 2010» wurde 1999 veröffentlicht (MINISTRY OF AGRICULTURE AND FORESTRY 1999).⁵ Der Entscheid für ein solches Programm wurde im Februar 1998 von der Finnischen Regierung getroffen. Als Ziel für das Programm wurde die Erfüllung von Forderungen aus dem internationalen forstpolitischen Prozess genannt. Ebenso sollten mit Hilfe des Programms «die forstabhängigen Arbeitsplätze und Einkommen gesichert, die Artenvielfalt und Vitalität des finnischen Waldes gewahrt und der allgemeine Erholungswert des Waldes erhalten werden.» Es sollte sich dadurch von vorherigen Planungen unterscheiden, dass neben den traditionellen forstwissenschaftlichen Forderungen

gen auch ökologische, gesellschaftliche und kulturelle Nachhaltigkeit berücksichtigt wurden (MINISTRY OF AGRICULTURE AND FORESTRY 1999).

In drei Arbeitsgruppen waren Forst- und Umweltämter, Wirtschafts- und Eigentümerverbände sowie Natur- und Umweltschutzorganisationen vertreten. Themen waren «Waldpflege und Waldnaturschutz», «Waldnutzung und Märkte» und «Forstliche Innovationen». Den Arbeitsgruppen standen je drei Sekretäre zur Verfügung, zudem konnten Expertengutachten eingeholt und Sachverständige angehört werden. Eine Führungsgruppe übernahm wichtige organisatorische und inhaltliche Aufgaben, die Koordination erfolgte über einen Arbeitsgruppenausschuss. In Auftrag gegeben und abgenommen wurde das Forstprogramm durch eine Gruppe von sechs Ministern (MINISTRY OF AGRICULTURE AND FORESTRY 1999). Regionale Forstzentren organisierten eigens für das Forstprogramm öffentliche Bürgerforen. Zu Beginn des Prozesses im Frühling 1999 wurden in den Bürgerforen die Zielsetzungen und Visionen des Forstprogramms vorgestellt, anfangs November 1999 ein erster Entwurf des Programms.

4.2.2 Outputs und Follow-Up

Die Führungsgruppe verabschiedete einen schriftlichen Text. Dieser enthält eine Situationsbeschreibung der Forstwirtschaft und nennt als allgemeine Ziele forstpolitische Visionen, welche der Multifunktionalität und nachhaltigen Waldbewirtschaftung verpflichtet sind. Für den produktiven Sektor werden eine konkrete und messbare Steigerung der Holzproduktion formuliert. Dazu unterstützt der Staat die Forstwirtschaft finanziell stärker. Verpflichtungen für die Unternehmen der Forstwirtschaft oder für die Forsteigentümer werden keine formuliert, ausser dass die Massnahmen zur Ertragssteigerungen in der Forstwirtschaft mit der Auflage einer Umweltverträglichkeitsprüfung verknüpft werden (MINISTRY OF AGRICULTURE AND FORESTRY 1999).

Ein «Forstkomitee» mit Vertretern verschiedener Ministerien, Interessengruppen und Sachverständigen überwacht die Umsetzung und das Monitoring. Es verfügt über ein Sekretariat und hat gegenüber Arbeitsgruppen und dem «Innovationsforum» Weisungsbefugnis. Das Forstkomitee veröffentlicht Berichte zum Stand der Umsetzung und kontrolliert, ob die regionalen Forstprogramme mit dem nationalen Programm übereinstimmen. Die Berichte werden über Bürgerforen der Öffentlichkeit präsentiert und können schriftlich kommentiert werden (MINISTRY OF AGRICULTURE AND FORESTRY 1999).

4.2.3 Kurze Würdigung

Finnland verfügt über eine lange Tradition sektoraler Forstplanungen (SAASTAMOINEN 2002). Die sektoralen Forstplanungen sicherten die Unterstützung der Forstwirtschaft durch die öffentliche Hand und – im Interesse der Waldeigentümer – die Einhaltung des nachhaltigen Hiebsatzes durch den sehr produktiven Forstsektor. Ende der achtziger Jahre stiegen die Anforderungen an den Wald als Erholungs- und Naturraum durch die wohlhabendere und über mehr Freizeit verfügende Bevölkerung. Zudem wurden die negativen ökologischen Auswirkungen der industriellen Holzproduktion offensichtlicher. Dies führte – auch im Anschluss an Rio und die Ministerkonferenz in Helsinki von 1993 – zu gesetzlichen Änderungen. Das Landwirtschafts- und Forstministerium erarbeitete zusammen mit dem Umweltministerium ein Umweltprogramm für die Forstwirtschaft und das Forstgesetz wurde revidiert. Das finnische Forstprogramm reiht sich in diese allgemeine forstpolitische Entwicklung Finnlands ein. Inhaltlich überwiegen im Finnischen Nationalen Forstprogramm 2010 klar ökonomische

⁵ Finnlands Forstprogramm kann in verschiedenen Sprachen von der Homepage des Landwirtschafts- und Forstministeriums heruntergeladen werden: <http://www.mmm.fi/metsatalous/kansallinenmetsaohjelma/>.

Aspekte (VOITLITHNER 2001). Zusätzlich werden aber auch Bestimmungen zur Umweltverträglichkeit berücksichtigt und die allgemeinen Zielsetzungen ausgeweitet. Insgesamt sind die inhaltlichen Neuerungen durch das Forstprogramm relativ bescheiden und es ist in absehbarer Zeit keine völlige Neuausrichtung der nationalen Forstpolitik zu erwarten (OLLONQVIST 2002).

Der Prozess zeichnet sich durch Transparenz und breite Beteiligung aus. Insgesamt nutzten rund 2900 Personen die Gelegenheit, eines der 59 Bürgerforen zu besuchen. Zur ersten Runde gingen 49 schriftliche Stellungnahmen ein, zur zweiten 91, wovon die Sekretäre rund die Hälfte bei der Revision ihrer Berichte berücksichtigten. Die übrige Hälfte mit meist weitreichenden Vorschlägen wurde aus Termingründen nicht berücksichtigt. Sie werden aber in einem Anhang des Hintergrundberichts zum Forstprogramm wiedergegeben. Die Transparenz des Prozesses war deshalb hoch, weil die Resultate der Arbeitsgruppen laufend auf dem Internet veröffentlicht wurden (MINISTRY OF AGRICULTURE AND FORESTRY 1999).

Die Koordination zwischen verschiedenen Sektoren stellte sich als schwierig dar. Immerhin ist es gelungen, mehrere Minister für die Unterstützung des Prozesses zu gewinnen. Davon abgesehen wurden keine Koordinationsinstrumente geschaffen, welche Vertreter verschiedener Ämter und Ministerien vereint hätten (REUNALA 2000). Dominiert wurde der Prozess vom Forstdienst und dem Forstsektor. Nach Saastamoinen war das Forstprogramm für die Forstwirtschaft und Waldeigentümer eine Chance, um auf gestiegene ökologische Anforderungen zu reagieren. Werden diese von aussen hergetragen, z.B. über einen Umweltplan, ist der Einfluss von forstlichen Interessenverbänden geringer als in einer rein auf den Wald bezogenen Planung (SAASTAMOINEN 2002).

Mit dem nationalen Forstprogramm wurden auf regionaler Ebene neue Planungsprozesse in Gang gesetzt. Diese berücksichtigen die breite Beteiligung der interessierten Bevölkerung. Hier bieten sich in Finnland Chancen für neue Allianzen und Innovationen. Gleichzeitig ist aber auch auf die Grenzen der breiten Beteiligung zu verweisen. Die Zusammenarbeit von Vertretern der Forstwirtschaft und Eigentümerverbänden mit Umwelt- und Naturschutzorganisationen blieb problematisch. Viele Interessengegensätze konnten nicht bereinigt werden (REUNALA 2000).

4.3 Deutschland: Auslegeordnung des Konsenses

4.3.1 Prozesse und Akteure

Ausgelöst wurde der Prozess durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (heute: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft), welches auf eine Pilotstudie des Bundeslandes Baden-Württemberg zurückgreifen konnte. Hauptziele waren, dass «kein breiter gesellschaftlicher Konsens zu forstpolitischen Fragestellungen» erreicht und den Erfordernissen aus der internationalen Forstpolitik formal genügt wird. Inhaltlich ging man aber davon aus, dass internationale Anforderungen in Deutschland bereits erfüllt seien.⁶ Erster Diskussionspunkt war ein Bericht der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH) zur Bedeutung der Kriterien des Waldpanels für Deutschland.

Das Bundesministerium führte den Prozess, wobei die Beteiligung allen Interessierten offen stand. An zweitägigen Sitzungen am runden Tisch wurden Hintergrundinformationen präsentiert und diskutiert. Zu einzelnen Themen wurden je-

weils sogenannte «Ergebnisprotokolle» verfasst, die ab der achten Sitzung für die Redaktion des Schlussberichts verwendet wurden. Die Redaktion der Texte erfolgte über das Ministerium, ebenso die Administration der Einladungen und Sitzungen.⁷ Aus Kostengründen wurden keine weiteren Experten beigezogen und keine professionellen Moderatoren eingesetzt. Eine erste Runde des nationalen Forstprogramms wurde in Deutschland im August 2000 abgeschlossen.

4.3.2 Outputs und Follow-Up

Das Dokument «Nationales Forstprogramm Deutschland. Ein gesellschaftspolitischer Dialog zur Förderung nachhaltiger Waldbewirtschaftung im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung 1999/2000» wurde nach der ersten Runde verabschiedet (BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN 2000).⁸ Es gibt eine Situationsanalyse des Waldes in Deutschland wieder und skizziert folgende fünf forstpolitische Handlungsfelder mit Unterthemen und Handlungsempfehlungen: Wald und Gesellschaft, Wald und biologische Vielfalt, die Rolle des Waldes im globalen Kohlenstoffhaushalt, Bedeutung des nachwachsenden Rohstoffes Holz, Beitrag der Forst- und Holzwirtschaft zur Entwicklung ländlicher Räume. Mit Ausnahmen im Bereich des Naturschutzes wird ein breiter Konsens aller beteiligten Akteure präsentiert. Die Ziele bleiben eher allgemein formuliert (z.B. «Steigerung der Holzverwendung»).

Das Nationale Forstprogramm Deutschlands ist als offener Prozess mit mehreren Phasen konzipiert. Bereits ist eine zweite Runde eingeleitet worden. Inhalte können vertieft, weitere Themen aufgegriffen und die Prozeduren können verändert werden. So kritisierten die Teilnehmer nach der ersten Phase die fehlende Professionalität der Moderation oder die Federführung des Bundesministeriums bei der Redaktion der Protokolle (HOFMANN & LISS 2001). In der zweiten Phase werden die runden Tische deshalb extern moderiert und die Grundlagenpapiere und Protokolle werden neu von paritätisch zusammengesetzten Gruppen verfasst. Die teilnehmenden Akteure wurden angehalten, ihr Verhandlungsmandat zu klären. Neu sollen Minderheitenmeinungen auf Wunsch dokumentiert werden.

4.3.3 Kurze Würdigung

Der Kontext in Deutschland steht unter anderen Vorzeichen als in Finnland. Anders als in Finnland wurde die Forstgesetzgebung in den neunziger Jahren nicht revidiert und auf ökologische Anforderungen angepasst.⁹ Zudem blickt Deutschland nicht auf eine Tradition nationaler Forstpläne zurück. Die Forstwirtschaft nimmt volkswirtschaftlich auch eine geringere Bedeutung ein. Stärker als in der Schweiz sind die Kompetenzen und Eingriffsmöglichkeiten des Bundes im Bereich Forst beschränkt. Die Länder verfügen über einen grossen Spielraum und operative Freiheiten. Aufgrund der eingeschränkten Kompetenzen des Bundes und der relativ geringen volkswirtschaftlichen Bedeutung der Forstwirtschaft sind für die Entwicklung und Durchführung eines nationalen Forstprogramms in Deutschland bisher eher bescheidene finanzielle Ressourcen bereit gestellt worden.

Insgesamt veränderte das nationale Forstprogramm in Deutschland die Forstpolitik nicht. Daran Schuld ist vielleicht auch die fragwürdige Haltung der Organisatoren, wonach der

⁷ Vgl. <http://www.nwp-online.de/nfp2000/>.

⁸ Das Nationale Forstprogramm Deutschland und die Materialien zu den einzelnen Sitzungen lassen sich vom Internet herunterladen: <http://www.nwp-online.de/index1.htm>.

⁹ Ausführlicher zum Kontext siehe Schraml & Böswald 1999.

⁶ Schreiben des BML vom 20.09.1999; <http://www.nwp-online.de/nfp2000/tisch-1.htm>.

Prozess zur Umsetzung der IPF-Kriterien notwendig sei, die nationale Politik diesen Bestimmungen aber bereits genüge (siehe oben). Die geringe Substanz ist wohl auch ein Grund dafür, dass die beteiligten Akteure für eine zweite Phase das Ziel formuliert haben, möglichst verbindliche Ziele und Massnahmen mit einem möglichst hohen Konkretisierungsgrad zu fällen. Diese sollen in die nationale Nachhaltigkeitsstrategie einfließen, mit den Planungen auf Länderebene abgestimmt werden und mit Vertretern anderer Ressorts der Bundesregierung koordiniert werden. Ebenfalls gefordert wird ein Monitoring für den Prozess und die Umsetzung des Programms.¹⁰

Die Stärke des Prozesses liegt in den offenen Beteiligungsmöglichkeiten. Die Akteure können Prozeduren und Inhalte mitgestalten. Dies könnte die Identifikation mit dem Prozess und den Resultaten erhöhen und die spätere Umsetzung erleichtern. Die Koordination zwischen verschiedenen Sektoren blieb sehr bescheiden. Alte Gräben zwischen Forstsektor und Naturschutz vermochte aber auch das Forstprogramm nicht zu glätten.

4.4 Fazit aus den beiden Ländererfahrungen

Die Ländererfahrungen von Finnland und Deutschland zeigen, dass nationale Forstprogramme sich in bestehende Programme und Massnahmen einordnen müssen. Sie werden in beiden Ländern nicht als neues planwirtschaftliches Instrument eingesetzt und führen daher nicht zu der befürchteten, höheren Regulierungsdichte. Das nationale Forstprogramm wird in beiden Fällen vielmehr als Diskussionsforum für verschiedene gesellschaftliche Gruppen genutzt, die bisher kaum die Möglichkeit hatten, in der Gestaltung einer nationalen Forstpolitik mitzureden oder mitzuentcheiden. Der Prozess zeichnet sich durch eine breit angelegte öffentliche Partizipation bei der Gestaltung und Formulierung neuer Forstpolitiken aus. Allerdings stellt das Prinzip der Partizipation hohe Anforderungen an die Initianten und Organisatoren des offenen Dialogs zwischen Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung. Die Erfahrung beider Beispielländer zeigt, dass der partizipative Ansatz aufwändig und teuer ist. Er bedarf einer professionellen Steuerung der Diskussion innerhalb der Arbeitsgruppen und an den runden Tischen und bedingt Konfliktfähigkeit und Offenheit der Teilnehmenden. Im Sinne eines transparenten Prozesses müssen unterschiedliche Standpunkte klar herausgearbeitet und dargestellt werden. Die alleinige Steuerung durch die Verwaltung scheint fachlich wie psychologisch und politisch problematisch. Der politische Prozess gestaltet sich dennoch in beiden Ländern scheinbar transparent und demokratisch. Divergierende Interessen zwischen Vertretern der Forstwirtschaft, Eigentümerverbänden und Umwelt- und Naturschutzorganisationen werden zwar offen gelegt, bleiben allerdings bisher ungelöst.

Bei der immer noch allgemeinen Zielformulierung der nationalen Forstpolitiken ergeben sich länderspezifische Unterschiede. In Finnland stehen nach wie vor ökonomische Aspekte wie Holzproduktion und Arbeitsplatzangebot im Vordergrund. In Deutschland hat die Forstwirtschaft einen geringeren volkswirtschaftlichen Stellenwert als in Finnland und orientiert sich vermehrt an den sich wandelnden gesellschaftlichen und ökologischen Ansprüchen an den Wald. Der Erarbeitung eines nationalen Forstprogramms für Deutschland wird vorausgeschickt, dass Nachhaltigkeitsziele bereits in der Gesetzgebung verankert sind und dass es daher keiner umfassenden Neuorientierung bzw. Neuformulierung der Forstpolitik bedarf.

¹⁰ Nationales Forstprogramm (NFP) Deutschland – Leitfaden für die zweite Phase (verabschiedet am «10. Runden Tisch»: 02./03.04.2001 im BMVEL, Bonn).

Mit der Diskussion um nationale Forstprogramme wird in beiden Ländern auf die Anforderungen aus der internationalen Forstpolitik und auf nationale Forstprogramme als neuartiges politisches Planungsinstrument reagiert. Die wenig bestimmten oder gar verbindlichen Vorgaben aus dem übergeordneten Recht lassen den beiden Ländern einen grossen Spielraum zur Gestaltung ihrer nationalen Forstprogramme.

5. Erste Folgerungen für die Schweiz und Ausblick

Finnland und Deutschland weisen insbesondere bezüglich politischer Institutionen, staatlicher Kompetenzaufteilung auf dem Forstsektor sowie wirtschaftlicher Bedeutung des Waldes grosse Unterschiede zur Schweiz auf. Diese Unterschiede mahnen zu einer gewissen Zurückhaltung bei der Berücksichtigung der Lehren, welche aus den ersten Erfahrungen der beiden Leader-Staaten in Sachen NFPs für die Schweiz gezogen werden können. Trotz dieser Einschränkung sind einige Erkenntnisse aus dem finnischen und deutschen NFP-Prozess auch für die Schweiz interessant und bedenkenswert. Zum jetzigen Zeitpunkt lassen sich fünf Folgerungen auf die Schweiz übertragen:

- Trotz mittlerweile mehrjährigen Erfahrungen in Finnland und Deutschland und intensiven Forschungsaktivitäten, namentlich im Rahmen der COST-Aktion E19, zeichnet sich noch kein klares Bild ab, was ein NFP ist und welche minimalen prozeduralen und inhaltlichen Anforderungen erfüllt sein müssen, um sich von herkömmlichen forstpolitischen Programmen zu unterscheiden. Weder vom internationalen Recht noch von internationalen forstpolitischen Institutionen wie dem MCPFE oder dem UNFF wurden bisher derartige Mindeststandards verbindlich festgelegt. Für die Schweiz hat dies zur Folge, dass auch sie über einen relativ grossen Spielraum bei der Erarbeitung und Gestaltung eines schweizerischen NFP hat. Aufgrund der beschriebenen Entwicklung in Finnland und Deutschland hat sie durchaus die Möglichkeit, eigene Schwerpunkte zu setzen und bei einzelnen Aspekten oder Elementen sogar eine Pionierrolle zu übernehmen. Eine Führungsrolle ist ihr insbesondere bei der inhaltlichen Ausgestaltung des NFP und damit auch bei der Abstimmung mit der geltenden Waldgesetzgebung zuzutrauen. Auch bezüglich der Einsetzung von neuen Instrumenten wie das Monitoring und die Evaluation oder des Einsatzes von neuen Konfliktlösungsinstrumenten verfügt die Schweiz sowohl in der Waldpolitik wie in anderen Politikbereichen über ausbaubare Erfahrungen.
- Trotz der soeben angesprochenen Unschärfe herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass mit dem Begriff NFP primär ein Prozess gemeint ist, an dem sich alle am Wald interessierten Stakeholder beteiligen können. Namentlich aufgrund der Erfahrungen mit NFPs in Finnland und Deutschland entsteht der Eindruck, dass Partizipation und nicht etwa die nachhaltige Waldnutzung das übergeordnete Ziel von NFP-Prozessen ist. Partizipation wird damit zum Ziel und nicht bloss zu einem Weg zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung. Diese starke Betonung des partizipativen Elementes hängt insgesamt damit zusammen, dass der Forstsektor im Vergleich zu anderen Politikfeldern in der Vergangenheit in vielen Ländern in hohem Masse hierarchisch strukturiert und von den staatlichen Forstverwaltungen dominiert war. Aus diesem Grunde stellt ein offener, die Zivilgesellschaft einbeziehender Meinungsbildungsprozess tatsächlich in vielen Ländern eine substanzielle Änderung und Neuorientierung der Waldpolitik dar. Dies trifft für die Schweiz mit ihren institutionalisierten Vernehmlassungsverfahren, den bereits bestehenden Partizipationsmöglichkei-

ten namentlich bei Richt- und Waldentwicklungsplänen, den Einflussmöglichkeiten auf der Implementationsebene dank des Verbandsbeschwerderechtes oder der Mitbestimmung als kollektive Waldeigentümer auf kommunaler Ebene nur in beschränkter Masse zu. Partizipation allein kann somit in der Schweiz kaum als neuer Ansatz eines NFP verkauft werden. Die Schweiz kann hier international einiges an Erfahrungen einbringen und mit dem Ausbau und der Verfeinerung der partizipativen Elemente in der Waldpolitik ihre führende Rolle gleichzeitig ausbauen.

- Aus den Erfahrungen der beiden Länder sowie aus der Literatur kann gelernt werden, dass es verschiedene Formen, Intensitäten und Möglichkeiten der Partizipation gibt. Die beiden Beispiele Finnland und Deutschland zeigen aber deutlich, dass echte Partizipation unter anderem ein professionelles Management erfordert. Die Verwaltung hat in der Regel weder die Mittel noch das Know-how und die Legitimation, einen derartigen Partizipationsprozess kompetent und möglichst objektiv zu steuern. Das Einsetzen einer verwaltungsunabhängigen externen Moderation mit entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen erscheint deshalb unabdingbar. Sie ist insbesondere wichtig, um dem Eindruck des Manipulierens und der Top-Down-Steuerung durch die in der Vergangenheit dominierenden zentralen Forstverwaltungen entgegenzuwirken. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Moderation nicht nur formal, sondern auch inhaltlich ihre Unabhängigkeit von der Verwaltung bewahrt. Dies kann unter anderem dadurch erreicht werden, dass der Moderation ein möglichst grosser Spielraum bezüglich Organisation, Festlegen von Verfahrensregeln, Zusammensetzung und Auswahl der beteiligten Akteurguppen und Personen sowie Agendagestaltung (Themenwahl) eingeräumt wird. Obwohl der WAP-Prozess in der Schweiz beim Entstehen dieses Aufsatzes (Frühjahr 2002) erst in der Anfangsphase steckt, muss bezweifelt werden, ob das Buwal bzw. die Forstdirektion all diese Anforderungen, insbesondere diejenigen bezüglich freier Gestaltungsspielraum der externen Leitung und Moderation erfüllt. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, ist es aber noch verfrüht, eine Bewertung des WAP Schweiz vorzunehmen.
- Die analysierten ausländischen Beispiele zeigen auch deutlich, dass eine der schwierigsten Aufgaben darin besteht, ein NFP mit der bestehenden staatlichen Forstpolitik bzw. mit der entsprechenden Gesetzgebung in Einklang zu bringen. Dabei stellt sich die grundlegende Frage, welches der Stellenwert eines NFP in der nationalen Forstpolitik sein soll. Die Unschärfe des Begriffes lässt hier die unterschiedlichsten Vorstellungen und Erwartungen zu. Die Bandbreite reicht von einem unverbindlichen Diskussionsforum bis hin zu einem rechtsverbindlich festgeschrieben Programm. Was auch immer das NFP ist, wichtig ist, dass die Beteiligten von Anfang an über den Stellenwert des Prozesses und dessen Ergebnis informiert werden. Dabei kann allein schon aufgrund der institutionellen Gegebenheiten bereits zu Beginn des Prozesses darauf hingewiesen werden, dass ein NFP oder ein WAP nicht ein Ersatz eines Forst- oder Waldgesetzes ist, sondern höchstens zu dessen Aufhebung oder Änderung führen kann. Sollte der NFP-Prozess zur Erkenntnis führen, dass für die Umsetzung des gemeinsam erarbeiteten Programms das Waldrecht oder andere Rechtserlasse geändert werden müssen, sind für diesen letzten Schritt in der Regel Akteure oder Institutionen (Regierung, Parlament oder sogar Volk) zuständig, welche nicht oder allenfalls teilweise in einen NFP-Prozess eingebunden sind. Für die Schweiz bedeutet dies, dass der angelaufene WAP-Prozess in erster Linie dazu dient, möglichst breit abgestützte Grundlagen für eine allfällige Neuorien-

tierung der schweizerischen Waldpolitik zu erarbeiten. Sollten sich im Verlaufe des WAP-Prozesses grundlegende Änderungen aufdrängen, ist es kaum denkbar, dass dies ohne rechtssetzerische Arbeiten verwirklicht werden kann. Diese müssen dann wieder durch die bekannten Mühlen der Mitberichte und Vernehmlassungen, in denen Partikularinteressen wieder voll durchschlagen werden. Dabei ist unter anderem damit zu rechnen, dass zentrale Elemente und Inhalte eines NFP oder des WAP auf der politischen Strecke bleiben. Wichtig erscheint aus Schweizer Sicht, dass den am WAP Beteiligten dieser ungewisse Ausgang des Prozesses bewusst gemacht wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Erwartungsdruck zu hoch ist und die beschränkte Begeisterung in Resignation umschlägt.

- Aufgrund der internationalen Erfahrungen entsteht der Eindruck, dass das eigentliche Ziel von NFPs, die Förderung und Unterstützung einer nachhaltigen Waldnutzung durch die Politik, zeitweise aus den Augen verloren wird. Ein partizipativer Prozess zu Fragen des Waldes führt noch nicht zu einer nachhaltigen Waldnutzung. Für viele Länder ist die Zielsetzung einer nachhaltigen Waldnutzung neu. Auch die beiden Vergleichsländer Finnland und Deutschland haben ihre staatliche Politik bisher primär auf die Förderung der wirtschaftlichen Komponenten des Waldes ausgerichtet. Wollen sie dem Grundanliegen von NFPs gerecht werden, müssen sie sowohl die Ziele wie auch die Instrumente der staatlichen Forstpolitik entsprechend korrigieren. Beide Länder tun sich relativ schwer mit der Diskussion der inhaltlichen Ausgestaltung ihrer jeweiligen NFPs. Die Schweiz hat hier insofern günstigere Voraussetzungen, als das Prinzip der Nachhaltigkeit bei der Waldnutzung implizit schon im Waldartikel der Bundesverfassung (Art. 77) und in der Waldgesetzgebung des Bundes (Art. 1 WaG) verankert ist und die aktuelle Waldpolitik des Bundes auf ihre Übereinstimmung mit dem Nachhaltigkeitsgebot überprüft wurde (BUWAL 1999). Wichtig erscheint hier, dass der WAP-Prozess Schweiz dieser Zielsetzung untergeordnet wird und nach Optimierungsmöglichkeiten gesucht wird. Ohne diese klaren Ausrichtungen besteht die Gefahr, dass der WAP-Prozess für die politische Durchsetzung von Partikularinteressen missbraucht wird und damit schlussendlich kontraproduktiv wird. Mit der thematischen Festlegung auf die sechs Helsinki-Kriterien bei der Konstituierung der Arbeitsgruppen im WAP-Prozess ist diesem Erfordernis fürs Erste Rechnung getragen.

Wie bereits dargelegt wurde, haben sowohl Finnland als auch Deutschland den Schwerpunkt ihrer NFPs auf dem partizipativen Prozess bei der Überprüfung und Neuformulierung ihrer nationalen Forstpolitiken gesehen. Die Schweiz kann sich mit einem derartigen – bereits vorhandenen – Ansatz wohl kaum zufrieden geben. Will sie im internationalen Vergleich eine Führungsrolle in Sachen NFPs übernehmen, muss sie wohl zusätzliche Anforderungen erfüllen. Aufgrund der gegenwärtig laufenden wissenschaftlichen Untersuchungen und politischen Diskussionen im Rahmen des MCPFE-Prozesses zeichnen sich namentlich folgende Schlüsselemente, welche von substanziellen NFPs zu erfüllen sind, ab:

- die Wahl eines iterativen Prozesses,
- die Berücksichtigung anderer Sektoralpolitiken,
- der Einsatz von neuen oder alternativen Konfliktlösungsmechanismen,
- die Dezentralisierung von forstpolitischen Entscheiden unter gleichzeitiger Berücksichtigung internationaler Vorgaben und
- die Institutionalisierung des Monitorings und der Evaluation eines kohärenten und von den politischen Instanzen verabschiedeten Wald-Programmes.

Die grössten Herausforderungen aus Schweizer Sicht bestehen dabei aus unserer Sicht bei der intersektoralen Koordination und Kooperation, bei der Frage der «richtigen» Entscheidungsebene (multi-level governance) und bei der Institutionalisierung eines umfassenden Monitoring- und Evaluationssystems. Es kann wohl kaum erwartet werden, dass all diese zentralen Elemente eines substanziellen NFPs oder WAP in der von der Projektleitung WAP vorgegebenen Frist von zwei bis drei Jahren mit der nötigen Sorgfalt und Tiefe behandelt werden können. Was in rund 130 Jahren schweizerischer Forstpolitik in vielen kleinen Schritten gewachsen ist, kann durch den gegenwärtig laufenden WAP-Prozess kaum innert weniger Jahre auf den Kopf gestellt werden. Zu erwarten ist vielmehr, dass der WAP-Prozess zu gewissen Anpassungen und Justierungen der öffentlichen Waldpolitik des Bundes führt und sich damit nahtlos einordnen lässt in die bisherige inkrementale Anpassung der Forstpolitik (KISSLING-NÄF & ZIMMERMANN 1996) an das sich stetig verändernde gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Umfeld.

Zusammenfassung

Der Prozess der Schaffung und Umsetzung von nationalen Forstprogrammen (NFP) ist in Europa und in der Schweiz (WAP-CH) in vollem Gange. Was NFPs sind und bewirken sollen, zeichnet sich erst in groben Umrissen ab. Die Forderung nach NFPs stammt aus der internationalen Forstpolitik nach dem Erdgipfel von Rio 1992. Unbestritten ist die allgemeine Zielrichtung: NFPs sollen die nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern (SFM) fördern. Vorzusehen sind dabei insbesondere eine breite Beteiligung, die Koordination zwischen verschiedenen Sektoren und ein Controlling. Der Aufsatz zeichnet den Stand der Diskussionen und Definitionen in der internationalen und europäischen Forstpolitik nach und fasst die Erfahrungen mit NFPs in Finnland und Deutschland zusammen. Daraus vermuten wir, dass die Beteiligung und Koordination über die Verwaltung und forstliche Kreise hinaus auch im Falle des WAP-CH anspruchsvoll sein wird. Dass das WAP-CH zu einer grundlegenden Neuorientierung in der Forstpolitik führt, wäre eine Überraschung. Es könnte aber beitragen, bestehenden Zielsetzungen mehr Nachdruck zu verleihen und zusätzliche Akteure für die Anliegen des Waldes zu interessieren.

Résumé

Programmes forestiers nationaux: contexte, premières expériences en Europe, enseignements pour la Suisse

De nombreux pays européens ont déjà formulé ou mis en œuvre un programme forestier national, y compris la Suisse (WAP-CH). Peu de décisions ont été prises concernant la définition et les éléments de tels programmes, dont l'origine de la discussion remonte à la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement (Rio 1992). Les buts et procédures indispensables sont – entre autres – la promotion de la gestion durable, une large participation, la coordination avec d'autres secteurs et le controlling. L'article présente l'état des discussions du concept dans la politique forestière internationale et européenne. Les expériences issues de l'élaboration des programmes en Finlande et en Allemagne y sont résumées. Nous supposons que la participation et la coordination intersectorielle pourraient s'avérer difficiles en Suisse (comme ailleurs). Le WAP-CH ne va certainement pas réformer totalement la politique forestière en Suisse. Le programme pourrait néanmoins aider à renforcer les objectifs existants et à former des coalitions plus amples pour appuyer les questions forestières en Suisse.

Traduction: CHRISTIAN ROSSET et ISABELLE GAMBETTA

Summary

National forest programmes: Context and first experiences in Europe and lessons for Switzerland

Most European countries are currently formulating or implementing national forest programmes (NFP). Switzerland started a similar process with WAP-CH. Aims and contents of NFPs remain unclear. Originating at the United Nations Conference on Environment and Development in Rio in 1992, NFPs are understood to be vehicles for promoting sustainable forest management. Necessary procedural elements include achieving a wide participation, facilitating co-ordination among various sectors and establishing procedures for monitoring. The article shows how the concept is discussed in international and European forest policy circles and summarises first experiences with NFPs in Finland and Germany. We predict that Switzerland – like other countries – will have similar problems with the participation of and co-ordination among different sectors. The WAP-CH will not fundamentally change Switzerland's forest policy. It has the potential, however, to promote existing goals and to foster an interest in forests among new groups of stakeholders.

Translation: PETER J. WEISBERG

Bibliographie

- BALL, J., MICHAELSEN, T. (2000): Status and Progress in the Implementation of National Forest Programmes: Outcome of the 1998–99 FAO Global Survey. In: The Role of National Forest Programmes in the Pan-European Context. Presentations and outcomes of the NFP workshop organised by the MCPFE in Tulln/Austria, 13–14 September 1999, Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Liaison Unit, Vienna: 21–26.
- BISANG, K., ZIMMERMANN, W. (2001): Minimum requirements for sustainable use of forests in national forest programmes. Elements and principles developed for a study of Swiss forest policy. In: The 2001 International Sustainable Development Research Conference, 5–6 April 2001 University of Manchester, UK. Conference Proceedings, Shipley: 9–16.
- BUCK, A. (2001): MCPFE Fortschritt bei NFPs. Forest Europe, the MCPFE Newsletter of the Liaison Unit 4: 2.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (2000): Nationales Forstprogramm Deutschland. Ein gesellschaftspolitischer Dialog zur Förderung nachhaltiger Waldbewirtschaftung im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung 1999/2000, Bonn, 71 S.
- BUWAL (1999): Sustainability Assessment of Swiss Forest Policy. Background Report. Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape, Berne, 194 S. (Environmental Documentation 120).
- CHAYTOR, B. (2002): The Development of National Forest Programmes: Guidance from International and European Legal and Institutional Frameworks. In: Zimmermann, W., Schmithüsen, F. (Eds.): Legal Aspects of National Forest Programmes (NFPs). Contributions to the Meeting of COST Action E19, National Forest Programmes in a European Context, in Aberdeen – Scotland, 29–31 March 2001, Zürich: 11–24. (Forest Science Contributions Chair Forest Policy and Forest Economics 25).
- CSD (1997): United Nations Commission on Sustainable Development. Report on the Fifth Session (7–25 April 1997). E/CN.17/1997/25. United Nations Economic and Social Council, New York.
- EUROPEAN COMMUNITIES (1999): Council Regulation (EC) No 1257 of 17 May 1999 on Support for Rural Development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations. EC, Brussels.
- FAO (1996): Formulation, Execution and Revision of National Forestry Programmes. Basic Principles and Operational Guidelines. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 61 S.
- FAO (1999): Status and Progress in the Implementation of National Forest Programmes. Outcome of a Survey by FAO, Revised December 1999. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 30 S.

- HOFMANN, F., LISS, B.-M. (2001): Analysis and Assessment of the German NFP Process at the Federal Level (Phase I: 1999/2000). Contribution to the COST E19-Meeting Aberdeen/Scotland March 29th – 31st 2001. Institute of Forest Policy and German Association of Development Consultants, Freiburg and Landsberg, 14 S.
- HUMPHREYS, D. (1996): Forest Politics. The Evolution of International Cooperation. Earthscan, London, 299 S.
- IFF (2000): Report of the Intergovernmental Forum on Forests on its fourth session. New York, 31 January – 11 February 2000. United Nations Commission on Sustainable Development, New York.
- IPF (1996): Implementation of Forest-Related Decisions of the United Nations Conference on Environment and Development at the National and International Levels, including an Examination of Sectoral and Cross-Sectoral Linkages. Programme Element I.1: Progress in National Forest and Land-Use Plans. Report of the Secretary-General. E/CN.17/IPF/1996/8. United Nations Commission on Sustainable Development, New York.
- IPF (1995): Programme of Work of the Intergovernmental Panel on Forests. E/CN.17/IPF/1995/1. United Nations Commission on Sustainable Development, New York.
- IPF (1997): Report of the Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests on its fourth session (New York, 11–21 February 1997). E/CN.17/1997/12. United Nations Commission on Sustainable Development, New York.
- JÄNICKE, M., KUNIG, P., STITZEL, M. (1999): Umweltpolitik. Bonn: Dietz, 423 S.
- KISSLING-NÄF, I., ZIMMERMANN, W. (1996): Aufgaben- und Instrumentenwandel dargestellt am Beispiel der schweizerischen Forstpolitik. Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft 2,2: 47–79.
- LISS, B.-M. (1999): The Role of the Tropical Forests Action Programme and National Forest Programmes in Sustainable Forest Development. In: Glück, P., Oesten, G., Schanz, H., Volz, K.-R. (Eds.): Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume I: Theoretical Aspects. European Forest Institute, Joensuu: 26–38. (EFI Proceedings 30).
- MCPFE (1990): General Declaration. Ministerial Conferences on the Protection of Forests in Europe, Strasbourg.
- MCPFE (1993): General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe. Resolution H1. Ministerial Conferences on the Protection of Forests in Europe, Helsinki.
- MCPFE (1998): Pan-European Criteria, Indicators and Operational Level Guidelines for Sustainable Forest Management. Resolution L2. Ministerial Conferences on the Protection of Forests in Europe, Lisbon.
- MCPFE (2001a): Draft MCPFE Paper on National Forest Programmes. Draft for Comments. Follow-Up of the Second MCPFE Workshop on National Forest Programmes, 2–3 July 2001, Lillehammer/Norway. Liaison Unit of the Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Vienna.
- MCPFE (2001b): Comments by MCPFE Participants on the Draft MCPFE Paper on National Forest Programmes. Draft for Comments. Follow-Up of the Second MCPFE Workshop on National Forest Programmes, 2–3 July 2001, Lillehammer/Norway. 19 October 2001. Liaison Unit of the Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Vienna.
- MICHAELSEN, T. (2000): National Forest Programmes in the IPF/IFF Process. In: The Role of National Forest Programmes in the Pan-European Context. Presentations and outcomes of the NFP workshop organised by the MCPFE in Tulln/Austria, 13–14 September 1999. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Liaison Unit, Vienna: 11–14.
- MINISTRY OF AGRICULTURE AND FORESTRY (1999): Finland's National Forest Programme 2010. Ministry of Agriculture and Forestry, Helsinki, 40 S.
- OLLONQVIST, P. (2002): Implementation of the Finnish National Forest Programme – Transfer from Top-Down to Bottom-Up Policy Process» In: Zimmermann, W., Schmithüsen, F. (Eds.): Legal Aspects of National Forest Programmes (NFPs). Contributions to the Meeting of COST Action E19, National Forest Programmes in a European Context, in Aberdeen – Scotland, 29–31 March 2001, Zürich: 75–88. (Forest Science Contributions Chair Forest Policy and Forest Economics 25).
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (1999): Entschliessung des Rates vom 15. Dezember 1998 über eine Forststrategie für die Europäische Union. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999/C 56/01. Europäische Union, Brussels.
- REUNALA, A. (2000): Experiences with Finland's National Forest Programme 2010. In: The Role of National Forest Programmes in the Pan-European Context. Presentations and outcomes of the NFP workshop organised by the MCPFE in Tulln/Austria, 13–14 September 1999. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Liaison Unit, Vienna: 29–34.
- SAASTAMOINEN, O. (2002): Legal and Political Aspects of Forest Programmes in Finland. In: Zimmermann, W., Schmithüsen, F. (Eds.): Legal Aspects of National Forest Programmes (NFPs). Contributions to the Meeting of COST Action E19, National Forest Programmes in a European Context, in Aberdeen – Scotland: 29–31 March 2001, Zürich, 57–73. (Forest Science Contributions Chair Forest Policy and Forest Economics 25).
- SCHÄRER, W. (2001): Waldpolitik des Bundes – Ein neuer Prozess ist gestartet. Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 152, 12: 531–533.
- SCHRAML, U., BÖSWALD, K. (1999): A National Forest Programme for Germany? Planning and Implementation of Forest-Related Activities in a Highly Industrialized and Densely Populated Country: Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume II: Glück, P., Oesten, G., Schanz, H., Volz, K.-R. (Eds.): State of the Art in Europe. European Forest Institute, Joensuu: 101–118. (EFI Proceedings 30).
- SIX-COUNTRY INITIATIVE (1999). Practitioner's Guide to the Implementation of the IPF Proposals for Action prepared by the Six-Country Initiative in Support of the UN Ad-Hoc Intergovernmental Forum on Forests (IFF). Secretariat of the Six-Country Initiative, Eschborn, 46 S.
- UNCED (1992a): Agenda 21. United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro.
- UNCED (1992b): Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests. United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro.
- UNFF (2001): Report of the Secretary-General on National Forest Programmes. Draft. E/CN.18/2002/4. United Nations Forum on Forests, New York.
- UNGASS (1997): Programme for the Further Implementation of Agenda 21. Adopted by the General Assembly at its nineteenth special session (23–28 June 1997). A/RES/S-19/2. Special Session of the United Nations General Assembly, New York.
- VOITLEITHNER, J. (2001). Finnlands Nachhaltigkeitsstrategie im Waldsektor. Regionale Forstprogramme und Nationales Forstprogramm 2010. Institut für Sozioökonomik der Forst- und Holzwirtschaft, Wien, 32 S.
- ZIMMERMANN, W., MAUDERLI, U. (2002): National Forest Programs in European Countries. An Initial Overview Based on a Quick Survey in Countries participating the COST E19 Action. Chair of Forest Policy and Forest Economics, Zurich.
- ZIMMERMANN, W., SCHMITHÜSEN, F. (2002): Legal Aspects of National Forest Programmes (NFPs). Contributions to the Meeting of COST Action E19, National Forest Programmes in a European Context, in Aberdeen – Scotland, 29–31 March 2001, 153 S. (Forest Science Contributions Chair Forest Policy and Forest Economics 25).

Autoren

KURT BISANG, lic. phil. I, Politikwissenschaftler, Professur Forstpolitik und Forstökonomie, ETH-Zentrum, 8092 Zürich.
 Prof. Dr. WILLI ZIMMERMANN, Dr. iur., Professur Forstpolitik und Forstökonomie, ETH-Zentrum, 8092 Zürich.