

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse
Band: 142 (1991)
Heft: 1

Artikel: Zur politischen Karriere des Themas Waldsterben
Autor: Zimmermann, Willi
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-766445>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 22.11.2024

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

Zur politischen Karriere des Themas Waldsterben¹

Von *Willi Zimmermann*

Oxf.: 903.1:945.2:48

(Departement Wald- und Holzforschung der ETH Zürich,
Professur Forstpolitik und Forstökonomie, CH-8092 Zürich)

Einleitung

Vor rund einem Jahr hat an dieser Stelle und in diesem Rahmen der Medienfachmann Peter Baumgartner ausführlich dargelegt, dass und warum das Thema Waldsterben heute aus den Medien praktisch verschwunden sei (*Baumgartner*, 1991). Das enge Interdependenzverhältnis, welches zwischen dem Medien- und dem politischen System in unserem Land besteht (*Saxer*, S. 189 ff.), legt den Schluss nahe, dass das Thema Waldsterben auch von der politischen Agenda gestrichen wurde. Es bedarf keiner tiefgehenden Untersuchungen, um festzustellen, dass das Thema Waldsterben – oder zeitgemässer ausgedrückt: das Thema «neuartige Waldschäden» – zurzeit weder bei den Vertretern des Interessenvermittlungssystems (Parteien und Verbände) noch bei den Entscheidungsgremien des politisch-administrativen Systems (Parlament, Regierung und Verwaltung) einen hohen Stellenwert besitzt. Einige Hinweise auf neuere Entscheidungen und Entwicklungen mögen genügen, diesen Befund zu erhärten.

Beispiel Waldsterben und Volksinitiative «Pro Tempo 130/100»

Die im November 1989 von Volk und Ständen verworfene Volksinitiative «Pro Tempo 130/100» stand ursprünglich in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Waldsterben: Sie wurde lanciert als Gegenreaktion auf die vom Bundesrat zur Bekämpfung des Waldsterbens im Jahre 1984 beschlossene Einführung von Tempo 120/80. Wie die Vox-Analyse der Abstimmung über die Tempoinitiative gezeigt hat, spielten die Waldschäden und die Ergebnisse der Sanasilva-Waldschadeninventur im Abstimmungskampf eine völlig untergeord-

¹ Referat anlässlich der Sanasilva-Tagung vom 15. Juni 1990 an der ETH Zürich.

nete Rolle. Die Abstimmung wurde in erster Linie über die Sicherheitsfrage und über allgemeine Umweltschutzaspekte wie Lärm und Luft entschieden (NZZ vom 16. März 1990, Nr. 63, S. 22).

Beispiel Waldsterben und parlamentarische Vorstösse und Gesetzgebungsverfahren

Ein Blick in die Verhandlungsprotokolle der Bundesversammlung zeigt, dass in diesem und im letzten Jahr kein einziger parlamentarischer Vorstoss zum Thema Waldsterben oder neuartige Waldschäden eingereicht wurde. Das Thema fand nicht einmal Eingang in die eher nebensächlichen Geschäften gewidmeten Fragestunden. Die wenigen Vorstösse mit forstpolitischem Inhalt hatten in erster Linie den Holzimport, die Walderschliessung, den Holztransport und die Reorganisation des ehemaligen Bundesamtes für Forstwesen und Landschaftsschutz (BFL) zum Gegenstand.

Auch bei der Beratung des neuen Waldgesetzes im Ständerat suchen wir beinahe umsonst nach den Begriffen Waldsterben oder neuartige Waldschäden oder Walderkrankung. Nur in der langen Eintretensdebatte kommen diese Begriffe vereinzelt vor. Die Diskussionen waren vielmehr geprägt durch die Begriffe Walddefinition, Walderhaltung, Waldbewirtschaftung, Waldfunktionen usw.

Dieses Loslösen des Parlamentes vom Thema Waldsterben hat sich im übrigen bereits im Jahre 1988 abgezeichnet, als der Bundesbeschluss über ausserordentliche Massnahmen zur Walderhaltung verabschiedet wurde. Wie bereits aus dem Titel, aber in noch stärkerem Masse aus dem Inhalt und der Stossrichtung des neuen Bundesbeschlusses ersichtlich wird, standen für das Parlament bereits damals nicht mehr die Waldschäden oder das Waldsterben im Vordergrund, sondern die generelle Walderhaltung und die Verbesserung der finanziellen Lage der Forstbetriebe.

Beispiel Waldsterben und Geschäftsbericht des Bundesrates

Im Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 1987 wurde dem Thema Waldsterben inklusive Sanasilva-Waldschadeninventur mehr als eine ganze Seite gewidmet. Der Abschnitt Walderhaltung wurde noch mit folgender Feststellung eingeleitet (S. 81): «Das Waldsterben und die Entwicklung bei den Sekundärschäden (Borkenkäfer, Zwangsnutzungen) geben weiterhin zu grosser Besorgnis Anlass.» Die daran anschliessenden Ausführungen des Abschnittes über die Walderhaltung handeln fast ausschliesslich von den Waldschäden bzw. von der Waldschadensinventur.

Im Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 1989 kommt das Wort Waldsterben nicht mehr vor. In wenigen Zeilen werden mit knappen Worten

die Resultate der Sanasilva-Waldschadeninventur vorgestellt und Probleme der wissenschaftlichen Schadenserfassung und Ursachenforschung aufgezeigt. Die Überschrift zum Abschnitt Walderhaltung (S. 94) wird ergänzt durch das Element Förderungsmaßnahmen, die neben Ausführungen zum Waldgesetz, zum Naturschutz, zur Wildschadensfrage und zu Naturkatastrophen im Wald im Vordergrund stehen.

Diese wenigen Beispiele zeigen, dass das Thema Waldsterben ähnlich wie bei den Medien auch innerhalb des politisch-administrativen Systems nur noch vereinzelt zur Sprache kommt. Zu gleichen Schlussfolgerungen würde man wohl auch bei den intermediären Organisationen gelangen: Das Waldsterben dürfte weder bei den politischen Parteien noch bei den verschiedenen forstlichen Verbänden und Umweltschutzorganisationen einen hohen Stellenwert geniessen.

Bei dieser Sachlage drängt sich nun die Frage auf, wie es möglich ist, dass ein ökologisch nach wie vor ungelöstes Problem, welches vor knapp fünf Jahren noch als innenpolitisches Topthema galt, innerhalb einer derart kurzen Frist fast völlig von der politischen Bühne verschwinden kann. Ein möglicher Erklärungsansatz bietet die Theorie der Reformkonjunktur, die den idealtypischen Verlauf bestimmter politischer Themen und Prozesse aufzuzeigen versucht (Russ-Mohl, 1981). Dieser politische Karriereverlauf ist zu unterscheiden vom tatsächlichen Verlauf eines bestimmten Problems.

Typische Karrieremuster von politischen Themen

Bereits vor rund zwanzig Jahren stellte der Soziologe und Politologe Niklas Luhmann fest, dass «politische Themen . . . eine Art Lebensgeschichte haben, die, wie das Leben selbst, verschiedene Wege gehen und vorzeitig abgebrochen werden kann, gleichwohl aber nach typischen Phasen geordnet ist.» (Luhmann, 1971, S. 18). Zehn Jahre später entwickelte Russ-Mohl aus diesem Ansatz «Bausteine zu einer Theorie der Reformkonjunktur», mit der er Klarheit über Verlaufsmuster von politischen Themen zu schaffen versucht (Russ-Mohl, 1981). Gemäss diesem – in Anlehnung an den allgemeinen Policy-Zyklus (Windhoff-Héritier, 1987) konzipierten – Modell durchlaufen politische Themen in der Regel folgende sechs Phasen:

1. Vorstadium
2. Initialstadium
3. Aufschwung
4. Umschwung
5. Abschwung
6. Terminalstadium

Politische
Aufmerksamkeit

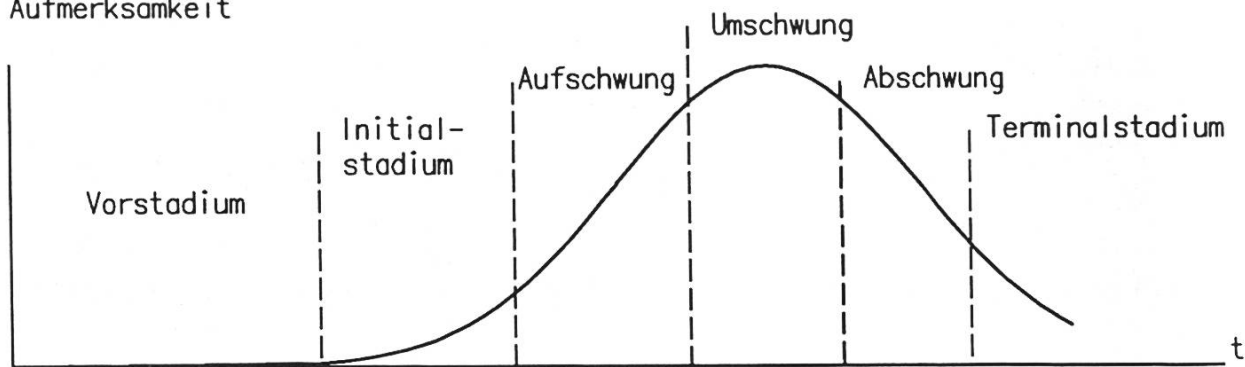


Abbildung 1. Idealtypisches Verlaufsmuster eines politischen Themas.

In *Abbildung 1* ist dieses Verlaufsmuster graphisch dargestellt.

Im folgenden werden diese idealtypischen Phasen kurz vorgestellt und mit der politischen Entwicklung des Themas Waldsterben verglichen. Da die medienpolitische Karriere des Themas in diesem Rahmen bereits von Baumgartner behandelt wurde, lege ich den Schwerpunkt meiner Ausführungen auf die politisch-administrative Problemverarbeitung. Nicht behandelt wird die ökologische Entwicklung der Waldschäden. Diese kann sich wesentlich vom politischen Karriereverlauf des Themas Waldsterben unterscheiden.

Phase 1: Vorstadium

Politische Themen werden weder von den Politikern noch vom Staat nach bestimmten Automatismen auf die Agenda der Medien oder der Politik gesetzt. Sie entwickeln sich vielmehr nach eigenen Gesetzmässigkeiten. Bevor ein Thema die öffentliche Auseinandersetzung und den Eingang «in die Arenen politischer Entscheidungsfindung» (Russ-Mohl, S. 78) schafft, ist dieses besonders Eingeweihten und Fachleuten (zum Beispiel Forschern, Fachbeamten usw.) zumindest in den Umrissen bereits während längerer Zeit bekannt. Aus verschiedenen Gründen gelingt es nicht, Medien und Politiker auf breiter Ebene für das Thema zu sensibilisieren. Dem Problem fehlen beispielsweise noch die klaren Konturen, die Sichtbarkeit, die gesellschaftliche Akzeptanz, die Dringlichkeit, die Bezeichnung, der Mut der Fachleute oder die Unterstützung einflussreicher Gruppen, um politische Verhandlungsfähigkeit zu erlangen. Von den politischen Instanzen wird das Problem vielfach noch verdrängt oder verleugnet. Auf Verwaltungsebene beschäftigen sich nur vereinzelte Stellen mit dem Problem. Sie bleiben aber meistens noch ohne Resonanz und Einfluss. Somit prägen Problemverdrängung und Nichtentscheidung des politisch-administrativen Systems die Phase des Vorstadiums. Manche Themen schaffen es nie, diese Vor- oder Latenzphase zu überwinden und eine politische Karriere zu starten.

Auch das Thema Waldsterben hatte dieses Vorstadium zu durchlaufen. Bereits ab Mitte der siebziger und vor allem zu Beginn der achtziger Jahre machten vereinzelte Forstwissenschaftler und -praktiker auf das Phänomen aufmerksam. Nach entsprechenden Signalen aus der Bundesrepublik Deutschland häuften sich im Jahre 1982 auch in der Schweiz einschlägige Meldungen und Aktivitäten, und es kam – auf Anstoss aus forstlichen Kreisen – zu ersten parlamentarischen Vorstössen (Einfache Anfrage Humbel und Motion Morf), die jedoch weder den Bundesrat noch das Parlament zum Handeln veranlassten (*Schärer/Zimmermann, 1984*). Das damalige Bundesamt für Forstwesen (BFF) musste sich somit mit dem aufkommenden Problem auseinandersetzen; für die politischen Instanzen war dieses jedoch noch nicht verhandlungs- oder sogar entscheidungsreif. Das Thema Waldsterben war somit in der Vorphase sowohl einigen Fachleuten als auch Teilen des politisch-administrativen Systems bekannt; die fehlende Sichtbarkeit der Schäden, der Mangel an gesicherten Grundlagen, das Schweigen der Forstwissenschaft, die wenig ausgebauten forstpolitischen Interessenvermittlungsstrukturen und eine gewisse Angst, die Schäden könnten der Forstwirtschaft angelastet werden, sind einige der Gründe, weshalb das Thema Waldsterben während dieser Phase den Durchbruch zur öffentlichen Aufmerksamkeit und zur politisch-administrativen Verarbeitung nicht schaffte.

Phase 2: Initialstadium

In der Initialphase gelingt es den an einer politischen Lösung des Problems Interessierten (Reforminteressierte), das Thema an den sogenannten «*Gatekeepers*» (*Easton, 1965*) vorbei in die Medien und in die politische Arena zu bringen. Das Problem findet öffentliche Aufmerksamkeit und Legitimität (Russ-Mohl, S. 83 ff.) und kommt so auf die politische Tagesordnung. Dieser Durchbruch wird häufig durch eine plötzlich oder sukzessiv eintretende Krisensituation ermöglicht oder beschleunigt. Besonders angesehene Akteure des politischen Systems nehmen das Krisenereignis zum Anlass, die politische Lösungsbedürftigkeit des Problems öffentlich anzuerkennen und Forderungen zuhanden der Entscheidungsträger einzubringen. Diese Promotoren werden in der Regel durch die zuständige Fachverwaltung tatkräftig unterstützt. Das politisch-administrative System reagiert mit ersten Anpassungen im Rahmen bestehender Strukturen mit dem Versprechen, sich des Problems anzunehmen, mit der Einleitung von gesetzlichen und organisatorischen Massnahmen sowie mit der Einschaltung von Experten. Die Problemlösungsmaschinerie wird nun in Gang gebracht, konkrete Lösungen bleiben jedoch noch aus.

Beim Thema Waldsterben kann meines Erachtens der Beginn der Initialphase auf den Herbst 1983 festgelegt werden. Als auslösendes Ereignis kann dabei die vom damaligen Bundesamt für Forstwesen im Kanton Aargau organisierte Orientierungsfahrt «Waldsterben», an der sich auch der kantonale Forst-

dienst und die forstliche Forschung beteiligten, betrachtet werden (Schärer/Zimmermann, 1984). Anlässlich dieser Aufklärungskampagne wurde nicht nur der zuständige Departementschef, Bundesrat Egli, sondern auch eine Reihe von Parlamentariern von der Existenz des Phänomens Waldsterben in unserem Land überzeugt. Darüber hinaus löste die Staatsvisite im Wald – zusammen mit den ersten Sanasilva-Ergebnissen – auch bei sämtlichen Medien eine unerwartet intensive Informationsflut aus. Politische Vorstösse von Einzelparlamentariern, Parteien, Verbänden, Vereinigungen, Kantonen und Verwaltungseinheiten liessen nicht lange auf sich warten (*Bericht Waldsterben*, 1984). Innerhalb eines Jahres wurden praktisch aus allen Lagern vom Bund über hundert Massnahmen gefordert. Dabei zeichnete sich auf der Forderungsseite bald einmal eine neue Allianz von Forstwirtschaft, Umweltschutzkreisen und Forschung ab, während die Rolle des Angeklagten oder Problemverursachers den Vertretern des Privatverkehrs, der Feuerungen und der Industrie zugewiesen wurde.

Das politisch-administrative System reagierte mit dem Erheben von Daten (Sanasilva), mit vermehrter Information, mit dem Verteilen von Forschungsaufträgen, mit der Einsetzung der Sonderorganisation «Ausschuss Waldschäden» sowie mit der Ankündigung und Vorbereitung von Finanzhilfe- und Regelungsprogrammen. In diese Zeit fällt unter anderem auch die Initiierung und Konzipierung des Sanasilva-Programmes 1984–1987 (*Greminger et al.*, 1989). Das Initialstadium, das ungefähr bis zum Frühjahr 1984 dauerte, war geprägt einerseits durch die politisch starke Stellung der Forderer, die sich unter anderem auf die einheitliche Meinung namhafter Wissenschaftler abstützen konnten, andererseits durch die abwartende Haltung der Problemerzeuger, die vom plötzlichen Aufkommen des Themas und von der Geschlossenheit der Gegnerschaft überrascht wurden.

Phase 3: Aufschwung

In der Phase des Aufschwunges wird das sich bereits in der politischen Arena befindliche Problem zum politischen Topthema, welches andere Themen aus der Prioritätenskala verdrängt. Die anhaltend hohe Medienaufmerksamkeit bewirkt, dass auch im politisch-administrativen System der Problemlösungsdruck und der Glaube an die Lösbarkeit des Problems durch den Staat wachsen. In dieser Phase wird oft eine Problemdramatisierung und -überzeichnung festgestellt. Das Gebot der Stunde heisst «Action»; Zurückhaltung und Objektivität sind wenig gefragte Tugenden, welche zu diesem Zeitpunkt als Schwäche interpretiert werden. Die an einer staatlichen Lösung Interessierten gewinnen immer mehr «fremde» Mitläufer, woraus neue mächtige Allianzen im gesamten politischen System entstehen. In diesem Klima der «Problemlösungs-Euphorie» (*Downs*, 1972) haben die Reformgegner einen äusserst

schweren Stand; ihre Devise heisst daher in der Regel Abwarten und die grundsätzliche Lösungsbedürftigkeit des Problems anerkennen.

Die Entscheidungsträger versuchen mit sogenannten weichen Massnahmen den Druck zu reduzieren. Diese bestehen kurzfristig in der Bewilligung neuer oder zusätzlicher staatlicher Finanzmittel und in der vorzeitigen Einführung geplanter Massnahmen, längerfristig in der Erarbeitung von neuen Konzepten und Programmen. Die kurzfristige Strategie schafft einen momentan grossen Handlungsspielraum, während die längerfristige dazu führt, dass bei den Entscheidungsträgern die Kluft zwischen vielversprechender Rhetorik und tatsächlich getroffenen Lösungen besonders gross wird (Russ-Mohl, S. 103). Trotz dieser Kluft versuchen die an einer staatlichen Problemlösung Interessierten das für sie günstige Klima auszunutzen und in dieser Phase verbindliche Entscheide (vor allem finanzieller Natur) herbeizuführen. Dieser Prozess prägt in starkem Masse auch das Handeln auf der administrativen Ebene: Die aufstrebende Fachverwaltung sorgt mit ihren Privilegien für Unruhe in den etablierten Verwaltungsstrukturen.

Das Thema Waldsterben erreichte meiner Meinung nach seine politische «Klimaxphase» ungefähr in der Zeit vom Frühjahr 1984 bis zum Frühjahr 1985. In diese Zeit fallen die ersten und zahlenmässig wichtigsten verbindlichen Entscheide zur Lösung des Problems Waldschäden. Eingeleitet wurde dieser Problemlösungsprozess durch die Bereitstellung von staatlichen finanziellen Mitteln: a. für die Forstwirtschaft, b. für die Wissenschaft und Forschung (Zimmermann, 1985). Mit dem Bundesbeschluss über Beiträge an ausserordentliche Massnahmen gegen Waldschäden bewilligten Parlament und Bundesrat neue Budgetmittel in der Höhe von 150 Millionen Franken, mit denen die Forstwirtschaft in den nächsten fünf Jahren Schadensverhütung und -beseitigung betreiben konnte. Für die vorwiegend forstliche Wissenschaft und Forschung wurden für den gleichen Zeitraum insgesamt rund 20 Millionen Franken zur Schadensüberwachung (Sanasilva-Programm 1984–1987) und für die Ursachenforschung zur Verfügung gestellt. Mit diesen Budgetbeschlüssen wurden die Forderungen von zwei Hauptfordergruppen praktisch vollumfänglich erfüllt. Von forstlicher Seite fehlten als wesentliche Punkte die Einleitung der bereits seit längerer Zeit vergeblich angestrebten Revision des Forstpolizeigesetzes sowie die Bewilligung zusätzlicher Bundesmittel für die forstliche Aus- und Weiterbildung. Diese beiden Ziele konnten im Rahmen der Waldsterbensdebatte der eidgenössischen Räte vom Februar 1985 verwirklicht werden.

Das anhaltend grosse Medieninteresse für das Thema Waldsterben sowie die relativ einheitliche und eindeutige Ursachenfeststellung durch Wissenschaftler und Politiker veranlassten die politischen Instanzen, auch Massnahmen zur Verminderung der Luftverschmutzung anzuordnen. Diese auf Sofortwirkung ausgerichteten Massnahmen waren teils symbolischer Natur (zum Beispiel Tempo 120/80), teils waren sie nur mit geringen Verhaltenseinschränkungen verbunden (zum Beispiel Zulassung von Katalysatorfahrzeugen,

Reduktion des Schwefelgehaltes im Heizöl, Verbot von bleihaltigem Normalbenzin). Mit diesen weichen Massnahmen waren die Forderungen der Umweltschutzkreise nur zu einem geringen Teil erfüllt. Diesen wurde im Rahmen der durch die Sanasilva-Waldschadeninventur 1984 ausgelösten Sondersession ein langfristiges umfassendes Luftreinhaltekonzept in Aussicht gestellt. Diese mehr durch Rhetorik als durch verbindliche Entscheide geprägte Waldsterbenssession kann als Schlusspunkt der Aufschwung- und als Beginn der Umschwungphase betrachtet werden: Sie gab den an einer staatlichen Ursachenbekämpfung Interessierten Hoffnung auf weitere Erfolge, den Problemverursachern Zeit zum Aufbau von gezielten Gegenstrategien.

Phase 4: Umschwung

Nach dem Erreichen des Kulminationspunktes verliert das Thema rasch an öffentlichem Interesse und politischer Zuwendung. Es existiert zwar nach wie vor auf der politischen Tagesordnung, insbesondere in politischen Reden, wird aber in der Prioritätenordnung von anderen neuen Themen überholt oder absorbiert. Die Problemdramatisierung weicht einer distanzierteren, differenzierteren Betrachtungsweise. Nachdem das Problem seinen «sensationellen Charakter» (Russ-Mohl, S. 115) verloren hat, lässt der Problemdruck deutlich nach, und der Problemlösungsprozess gerät ins Stocken. Die Lösungsbefürworter können keine neuen Sympathisanten mehr organisieren. Im Gegenteil: Bisherige Allianzen beginnen wegen der Erfüllung von Teilforderungen und der Abspaltung von radikalen Gruppen auseinanderzufallen. Auf der anderen Seite schreitet der Gegenmobilisierungsprozess der Betroffenen voran; gestützt auf Meinungen von Fachleuten werden Zweifel an bisherigen Grundlagen und Lösungen angemeldet und Gegenforderungen aufgestellt. Das Kräfteverhältnis beginnt sich wieder einzupendeln.

Im politisch-administrativen System sind die Akteure vorwiegend mit dem Aufräumen und Erledigen der in den Phasen 2 und 3 geschaffenen Pendenzen sowie mit dem Kanalisieren der Forderungen beschäftigt. Wegen des kontinuierlich abnehmenden generellen Konsenses findet der Problemlösungsprozess wiederum in den geordneten politischen Institutionen und Bahnen statt. Weitere Entscheide werden in einem «normalen» Klima nach den eingespielten Verfahrensregeln der demokratischen Entscheidungsfindung wieder ausgehandelt und nicht mehr einseitig angeordnet. Die für das Problem zuständige Verwaltungseinheit verliert ihre Vorrangstellung und die in der Aufschwungphase eingerichteten Stabsstellen geben bereits zu ersten Koordinations- und Motivationsproblemen Anlass.

Beim Thema Waldsterben wurde die Umschwungphase durch die bereits erwähnte Sondersession der eidgenössischen Räte eingeleitet. In dieser Session kamen schon gewichtige Stimmen auf, die zum Masshalten und zu einem be-

sonnenen Vorgehen mahnten. Bereits im Jahre 1985 waren nur noch wenige politische Vorstösse und Entscheide zum Thema Waldsterben zu registrieren. Auch die alarmierenden Sanasilva-Ergebnisse vermochten keine bedeutenden neuen politischen Impulse mehr auszulösen. An die Stelle rascher Entscheidungen der zuständigen Behörden traten Auseinandersetzungen von Experten um die Frage der Einführung neuer Abgasvorschriften (vor allem Katalysatorfrage) sowie Verhandlungen (Vernehmlassungen) über den Inhalt des Luftreinhaltekonzeptes. Die Allianz der an der Lösung des Problems Waldsterben Interessierten begann abzubröckeln: Da die Forstwirtschaft und die Forschung ihre vorwiegend finanziellen Ziele erreicht hatten, waren die Umweltschützer plötzlich auf sich allein gestellt. Auf Verwaltungsebene stand nun nicht mehr das BFF im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen, sondern das damalige Bundesamt für Umweltschutz, welches vor allem dem aufkommenden Widerstand aus Automobilkreisen ausgesetzt war. Wie stark dieser Widerstand war, zeigte die eingangs erwähnte Volksinitiative «pro Tempo 130/100», für die innerhalb von neun Monaten über 250 000 gültige Unterschriften gesammelt werden konnten.

Die Umschwungphase ist unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass das Problem Waldsterben von einem forstlichen/umweltschützerischen zu einem fast ausschliesslich umweltschützerischen Thema geworden ist. Diese Integrierung in die Umweltschutzpolitik erfolgte je länger desto mehr nach den herkömmlichen Entscheidungsmechanismen unserer Konkordanzdemokratie. Das politische und administrative Kräfteverhältnis begann sich wieder einzupendeln und zu normalisieren. Das Thema Waldsterben war zwar noch nicht vom politischen Tisch, aber eingebettet in die ordentlichen Handlungsabläufe des politischen Systems. Das Ende der Umschwungphase zeichnete sich mit der Veröffentlichung des Luftreinhaltekonzeptes des Bundesrates Ende 1986 ab: Das Waldsterben bildete nur noch den formalen Rahmen für diesen Bericht.

Phase 5: Abschwung

Obwohl das Problem nach wie vor existiert, beschäftigt dieses in der Abschwungphase sowohl die Medien als auch das politisch-administrative System kaum mehr und zumeist aus anderen Beweggründen als bisher. Das Thema wird endgültig von anderen, aktuelleren Themen von der politischen Agenda verdrängt. Die kritischen Stimmen zur bisherigen staatlichen Problemverarbeitung häufen sich. Die ehemaligen «Krisenbeschwörer» werden je länger desto mehr von den «Mahnern und Bremsern» übertönt. Es entstehen neue Allianzen und neue Konfliktfronten, welche zur Schwächung der Reformwilligen und zur Stärkung der Gegner von staatlichen Lösungen führen. Die in der Aufschwungphase gesteckten und bisher noch nicht erreichten Ziele müssen heruntergesetzt oder vergessen werden. Neue finanzielle Mittel oder ein-

schneidende Gebote und Verbote sind von den zuständigen Behörden kaum noch erhältlich. Im Vordergrund stehen nicht mehr mittel- und langfristige Gesamtkonzepte und Programme, sondern die Verwirklichung von eng begrenzten Einzelprogrammen und die Stabilisierung des Erreichten. Das Thema verliert endgültig «seine werbende Kraft. Die Kenner wenden sich von ihm ab. Es versteinert zu einer nur noch zeremoniellen Grösse» (Luhmann, S. 19).

In der zuständigen Verwaltung hält wieder der Alltag Einzug. Durch den Abbau von Ansehen, Privilegien und Mitteln werden Motivationsprobleme erzeugt, denen mit Reorganisationsmassnahmen begegnet wird: Die alte Organisation muss den neuen Funktionen angepasst werden. Zur Reorganisation gehört unter anderem die Rückführung der in der Aufschwungphase geschaffenen Stäbe und Sonderorganisationen in die «normale» Verwaltungshierarchie.

Beim Waldsterben setzte die Abschwungphase nach meinem Dafürhalten mit dem Aufgehen des Themas in der Umweltschutzpolitik ein. Der Abschwung wurde durch zwei Umweltereignisse beschleunigt: Im Jahre 1986 haben Tschernobyl und Schweizerhalle das Umweltthema Waldsterben vollends von der politischen Agenda verdrängt. Weder die hohen Schadensergebnisse der Sanasilva-Inventuren noch die öffentliche Auseinandersetzung um den Zusammenhang von Luftverschmutzung und Waldsterben (Caprez *et al.*, 1987) vermochten dem Thema neue politische Impulse zu verleihen. Die ehemalige Allianz Forstwirtschaft – Umweltschutzkreise zeigte erhebliche Risse und Zerfallserscheinungen: Die durch die massiv erhöhten Förderungsmittel bewirkten Aktivitäten im Schweizer Wald stiessen bei Umweltschutzorganisationen vermehrt auf Kritik.

Auf Verwaltungsebene konzentrierten sich die beiden am stärksten involvierten Ämter (BFF und BUS) mit der Durchführung und Sicherung der bisher beschlossenen Programme. Mit Stabilisierungsaufgaben war dabei vor allem das BFF beschäftigt, welches für die Fortführung des bis Ende 1988 befristeten dringlichen Bundesbeschlusses von 1984 zu sorgen hatte. Mit dem neuen Schlagwort «Walderhaltung» gelang es diesem problemlos, (Finanz-)Verwaltung, Bundesrat und Parlament von der Notwendigkeit zur Beibehaltung der bisher für die Waldschadensbekämpfung eingesetzten Budgetmittel von 30 Millionen Franken pro Jahr zu überzeugen. Damit wurde die Waldschadensbekämpfung als Einzelprogramm abgelöst und in das übergeordnete Walderhaltungsprogramm integriert. Diesem Funktionswandel wurde mit der Neuorganisation der Eidg. Forstdirektion bereits Rechnung getragen. Beim Bundesamt für Umweltschutz verlagerte sich der Schwerpunkt der Tätigkeiten von der Programmformulierung (vor allem Luftreinhaltekonzept und Bodenschutz) auf die politisch weniger spektakuläre Implementation der verschiedenen Verordnungen zum Umweltschutzgesetz.

Phase 6: Terminalstadium

Stabilisierung und Normalisierung sind die Kennzeichen der Terminalphase. Befürworter wie Gegner von staatlichen Problemlösungen weisen Ermüdungserscheinungen auf; die Kräfteverhältnisse stabilisieren sich. Das Thema liegt politisch «in den letzten Zügen»; es vermag keine neuen Impulse mehr auszulösen. Das sich in Phase 5 abzeichnende Programm mit den Budgetmitteln und die neuen Verwaltungsstrukturen und -verfahren werden institutionalisiert und routinisiert. Aus dem ehemaligen Topthema wird ein Routinegeschäft, dessen weiterer Verlauf zunehmend von tagespolitischen Geschehnissen und Abläufen geprägt wird. Der politische Prozess ist bereits so weit fortgeschritten, dass sich die Wissenschaft für die Evaluierung der tatsächlichen Ergebnisse der Problemverarbeitung zu interessieren beginnt.

Das Thema Waldsterben dürfte sich meines Erachtens zurzeit in der Übergangsphase zwischen der Abschwung- und der Terminalphase befinden. Elemente der Abschwungphase sind insofern noch vorhanden, als Einzelinhalte (zum Beispiel Teil Waldschäden im dringlichen BB 1988) und Strukturen (zum Beispiel Sanasilva) von früheren Programmen weiterexistieren. Die Terminalphase wird erst erreicht sein, wenn diese Elemente vollständig in das neue forstpolitische Programm des Bundes integriert sein werden. Dies dürfte spätestens mit der Verabschiedung des neuen Waldgesetzes durch die eidgenössischen Räte der Fall sein.

Der politische Verlauf des Themas Waldsterben bzw. Waldschäden lässt sich somit graphisch wie in *Abbildung 2* darstellen.

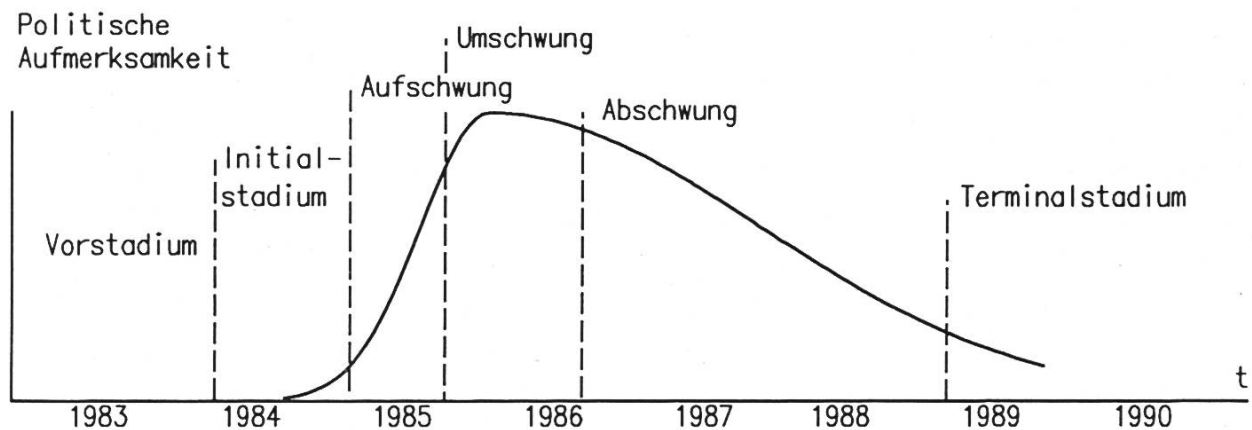


Abbildung 2. Verlauf der politischen Karriere des Themas Waldsterben in der Schweiz.

Schlussbetrachtung

In der Einleitung habe ich festgestellt, dass das Thema Waldsterben zurzeit von den politischen Agenden verschwunden ist. Dieser Befund mag für diejenigen, die sich seit Jahren vollamtlich oder zum überwiegenden Teil mit diesem

Thema beschäftigt haben und für die das Waldsterben nach wie vor ein vorranglich zu lösendes ökologisches Problem darstellt, schmerzhaft sein. Sie müssen sich mit der Erkenntnis trösten, dass «ihr» Thema den normalen Weg eines jeden politischen Themas gegangen ist: Der bisherige Verlauf des politischen Problemlösungsprozesses entspricht weitestgehend der von der Politikwissenschaft eruierten Idealkarriere politischer Themen. Aufgrund des gegenwärtigen Karrierestandes und der absehbaren politischen Entwicklung wäre ein bedingungsloses Festhalten an diesem Thema wohl wenig ratsam und kaum erfolgversprechend; denn gemäss Luhmann sind tote Themen «schwieriger zu beleben als ungeborene Themen . . . Hat das Thema sein Problem nicht gelöst, muss es als neues Thema wiedergeboren werden». (Luhmann, S. 19).

Mit der Lancierung des Themas Walderhaltung ist diese Wiedergeburt zumindest teilweise bereits erfolgt. Wie die bisherige Entwicklung zeigt, ist es durchaus möglich, die im Rahmen des Programms Verhütung und Behebung der Waldschäden gemachten positiven Lösungsansätze in das übergeordnete Programm Walderhaltung zu integrieren. Zu diesen positiven Ansätzen gehört meines Erachtens das systematische Wald-Monitoring mit den entsprechenden Informationsaufgaben. Mit diesem in der Umweltpolitik verbreiteten Instrument sollten allerdings nicht allein die Waldschäden registriert, sondern die gesamte quantitative und qualitative Waldentwicklung beobachtet werden. Wie der bisherige Verlauf der Diskussionen um das neue Waldgesetz zeigt, dürften einer derartigen Aktivität kaum nennenswerte Legitimationsprobleme erwachsen. Politische Probleme könnten dann entstehen, wenn der gewünschte Output infolge organisatorischer oder struktureller Mängel nicht den Erwartungen entspricht. Dieser Fall könnte unter anderem dann eintreten, wenn eine klare Zuweisung des Monitorings an die Verwaltung oder die Forschung unterbleibt oder wenn keine exakte Aufgabenabgrenzung zum Beispiel hinsichtlich Information, Aus- und Weiterbildung, Praxisberatung usw. vorgenommen wird. Damit habe ich aber ein Problem aufgegriffen, welches derart viele Fragen aufwirft, dass ihm in absehbarer Zeit eine eigene Sanasilva-Tagung gewidmet werden sollte.

Résumé

De la «carrière» du dépérissement des forêts

En sciences politiques, il est connu que des sujets de discussion politiques, bien que différents les uns des autres, possèdent une sorte de cycle de vie qui peut être divisé en plusieurs phases typiques. Tout au long de son évolution, un sujet politique en réunit, en règle générale, six qui sont la phase latente ou préliminaire (1), la phase initiale (2), les phases de progression (3), de renversement (4) et de déclin (5) puis la phase finale (6). L'intérêt du public et les groupes d'acteurs varient selon celles-ci.

Ces phases typiques et théoriques se retrouvent dans le cas du dépérissement des forêts, cas pour lequel il faut d'ailleurs clairement différencier l'aspect politique de l'aspect écologique réel. Au début des années quatre-vingt, le phénomène n'était connu que d'un petit cercle d'experts. Puis, en automne 1983, le sujet est passé dans les médias et par conséquent dans l'arène politique pour devenir l'année suivante un important sujet d'actualité en politique intérieure. Depuis que, vers la moitié des années quatre-vingt, les requêtes des milieux forestiers, de la recherche et en partie aussi de la protection de l'environnement ont été satisfaites, le sujet du dépérissement des forêts a perdu de son importance auprès des politiciens et des administrations. A moins qu'il n'y ait de nouveaux événements naturels extraordinaires ou que la recherche ne fasse de découvertes révolutionnaires, il devrait être difficile de relancer dans l'arène politique le problème écologique et toujours existant du dépérissement des forêts.

Traduction: *Laurence Portier*

Dr. iur. Willi Zimmermann
Departement Wald- und Holzforschung
ETH Zürich
Professur Forstpolitik und Forstökonomie
ETH-Zentrum
CH-8092 Zürich

Literatur

- Baumgartner, P.*: Die Entwicklung der Waldschadenproblematik in den Medien während der letzten 5 Jahre. Sanasilva-Tagung an der ETHZ vom 7. 12. 1989. Schweiz. Z. Forstwes. 142 (1991) 1.
- Bericht Waldsterben*: Parlamentarische Vorstösse und Massnahmenkatalog. Bern: EDMZ, 1984 (BB1 1984 III 1192 ff.).
- Caprez et al.*: Wald und Luft. Bern und Stuttgart: Haupt Verlag, 1987.
- Downs, A.*: Up and down with ecology – the «issue-attention cycle». In: Public Interest Nr. 28, 1972, S. 38 ff.
- Easton, D.*: A System Analysis of Political Life. New York/London 1965.
- Greminger, P. et al.*: Synthesebericht der Programmkoordination. EAFV Berichte Nr 315, Birmensdorf 1989.
- Luhmann N.*: Öffentliche Meinung. In: ders.: Politische Planung. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1971, S. 9. ff.
- Russ-Mohl, S.*: Reformkonjunktoren und politisches Krisenmanagement. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1981.
- Saxer, U.*: Medien. In: Handbuch Politisches System der Schweiz, Band 2 Strukturen und Prozesse, Bern und Stuttgart: Haupt Verlag, 1984, S. 189 ff.
- Schärer, W., Zimmermann, W.*: Politische und rechtliche Betrachtungen zum Thema Waldsterben in der Schweiz: Eine Standortbestimmung. In: Beiheft zur Schweiz. Z. Forstwes. Nr. 73, Zürich 1984.
- Windhoff-Héritier, A.*: Policy-Analyse: Eine Einführung. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1987.
- Zimmermann, W.*: Waldsterben in der Schweiz: Die Leistungen der staatlichen Institutionen. In: Forstarchiv, 56 (1985), S. 112 ff.