



Wissenschaftszentrum Weihenstephan  
für Ernährung, Landnutzung und Umwelt

Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik

## Das Klima ändert sich. Die Verwaltung auch?

Von Beratung bis Partizipation – verändertes Verwaltungshandeln  
am Beispiel der bayerischen Bergwaldoffensive

Monika Birgitta Arzberger

Vollständiger Abdruck der von der Fakultät Wissenschaftszentrum Weihenstephan der Technischen Universität München zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Forstwissenschaft (Dr. rer. silv.) genehmigten Dissertation.

Vorsitzende: Prof. Dr. Anja Rammig  
Prüfer der Dissertation: 1. Prof. Dr. Michael Suda  
2. Prof. Dr. Karl Hogl  
3. Prof. Dr. Stephan Pauleit

Die Dissertation wurde am 2. Juli 2019 bei der Technischen Universität München eingereicht und durch die Fakultät Wissenschaftszentrum Weihenstephan am 28. November 2019 angenommen.

*„quanto in alto sia più intensa la vita“*

Angelo Mosso, 1907<sup>1</sup>

Für Lucy  
und alle, die die Berge lieben.

---

<sup>1</sup> zitiert in Felsch (2007, S. 7)

## Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	II
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	V
TABELLENVERZEICHNIS	V
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	VI
VORWORT	VIII
<b><u>1 EINLEITUNG: THEMENRAHMEN, FRAGESTELLUNG UND KONSTITUIERENDE PUBLIKATIONEN</u></b>	<b>1</b>
<b><u>2 PARTIZIPATION IM BERG- UND SCHUTZWALDMANAGEMENT – EIN VERWALTUNGSaufTRAG?</u></b>	<b>6</b>
2.1 FORSCHUNGSIMPULS	6
2.2 PARTIZIPATION IN DER UMWELT- UND LANDNUTZUNGSPOLITIK	7
2.3 POLITIKWISSENSCHAFTLICHE VERWALTUNGSFORSCHUNG	10
<b><u>3 DAS FORSCHUNGSOBJEKT: DIE BERGWALDOFFENSIVE DER BAYERISCHEN FORSTVERWALTUNG</u></b>	<b>13</b>
3.1 DIE BAYERISCHE FORSTVERWALTUNG	13
3.1.1 DIE FORSTVERWALTUNG ALS ZWECKORIENTIERTES SOZIALES SYSTEM	14
3.1.2 CHARAKTERISIERUNG DER BAYERISCHEN POLITIK- UND VERWALTUNGSLANDSCHAFT	15
3.2 DIE FALLSTUDIE <i>BERGWALDOFFENSIVE</i>	17
3.2.1 LOKALE BERGWALDFOREN	18
3.2.2 REGIONALE BWO-BEIRÄTE	19
3.3 MYTHOS UND FORSCHUNGLABOR: WALD IM BAYERISCHEN ALPENRAUM	20
<b><u>4 KONZEPTIONELLE FUNDIERUNG: THEORIE, MATERIAL &amp; METHODEN</u></b>	<b>23</b>
4.1 (SOZIAL-)KONSTRUKTIVISTISCHER FORSCHUNGSRAHMEN	26
4.1.1 INTERPRETATIV-HERMENEUTISCHES VORGEHEN	28
4.1.2 INTERPRETATIVE POLICY-ANALYSE	30
4.1.3 INTERPRETATIVE ORGANISATIONSTHEORIE	33
4.1.3.1 Der Prozess des Organisierens – Kommunikation und Sinngebung	36
4.1.3.2 Der systemische Blick auf den Prozess des Organisierens	39

4.1.4	GRUNDANNAHMEN EINER INTERPRETATIVEN VERWALTUNGSFORSCHUNG	41
4.1.5	VERKNÜPFUNG DER FORSCHUNGSFRAGEN MIT THEORETISCHEN ANALYSERAHMEN UND DEREN VERANKERUNG IN DER METATHEORIE	43
<b>4.2</b>	<b>FORSCHUNGSPROZESS</b>	<b>48</b>
4.2.1	DREI FORSCHUNGSPHASEN	51
4.2.1.1	Phase I: Berg- und Schutzwaldpolitik und -management in Bayern	53
4.2.1.2	Phase II: Veränderung im Schutz- und Bergwaldmanagement	56
4.2.1.3	Phase III: Veränderung im Verwaltungshandeln	59
4.2.2	TABELLARISCHER ÜBERBLICK FORSCHUNGSPHASEN	63
<b>4.3</b>	<b>METHODEN</b>	<b>65</b>
4.3.1	DATENERHEBUNG	67
4.3.1.1	Narratives Interview	67
4.3.1.2	Exploratives Interview & Gruppen-Diskussion	68
4.3.1.3	Experten-Interview	69
4.3.1.4	Feldforschung – Beobachtungen im Feld	70
4.3.1.5	Transkription	71
4.3.2	DATENANALYSE	71
4.3.2.1	Inhaltsanalyse	74
4.3.2.2	Dokumentarische Methode	79
4.3.2.3	Interpretative Rekonstruktion	91
4.3.3	METHODEN-REFLEXION	92
4.3.3.1	Rolle Forscherin	92
4.3.3.2	Methodenkritik	95
<b>5</b>	<b><u>DIE ZWISCHENERGEBNISSE   KONSTITUIERENDE PUBLIKATIONEN</u></b>	<b>97</b>
5.1	POLICY-ENTREPRENEUR BRINGT PARTIZIPATION IN BWO EIN	97
5.2	UFB BLICKEN UNTERSCHIEDLICH AUF DIE BWO	99
5.3	UNGEKLÄRTER PARTIZIPATIONSBEGRIFF	100
<b>6</b>	<b><u>DAS SELBSTVERSTÄNDNIS EINER UFB UND IHRE UMWELTINTER- PRETATIONEN: EIN ABHÄNGIGKEITSVERHÄLTNIS</u></b>	<b>103</b>
6.1	DAS SELBSTVERSTÄNDNIS DER UFB ALS BEHÖRDE	104
6.2	UMWELTWAHRNEHMUNGEN DER UFB	105
6.3	DIE BWO ALS VERWALTUNGSaufTRAG	112
6.4	INTERAKTION MIT DER ÖFFENTLICHKEIT	116

---

6.5	ÖFFENTLICHKEIT – EIN SAMMELBEGRIFF	119
7	<u>PARTIZIPATION ALS INTERAKTIONSBEZIEHUNG – EINE HERAUSFORDERUNG</u>	<u>122</u>
8	<u>EINE IDEE: MEHR STAKEHOLDER-MANAGEMENT, WENIGER PARTIZIPATION.</u>	<u>137</u>
9	<u>FAZIT</u>	<u>140</u>
10	<u>ZUSAMMENFASSUNG</u>	<u>145</u>
11	<u>SUMMARY</u>	<u>147</u>
12	<u>LITERATURVERZEICHNIS</u>	<u>149</u>
13	<u>ANHANG: KONSTITUIERENDE PUBLIKATIONEN</u>	<u>166</u>

## Abbildungsverzeichnis

---

Abb. 1: Einordnung des Forschungsvorhabens in die Wissenschaftsdisziplinen und in die Metatheorie _____	12
Abb. 2: Differenzierung der Meso-Perspektive auf Organisationen _____	25
Abb. 3: Der Forschungsprozess entlang den Elementen des Policy-Cycle angeordnet. Forschungsfragen in Darstellung verkürzt dargestellt _____	44
Abb. 4: Zeitliche Einordnung des Untersuchungsgegenstands und der Forschungsaktivitäten/ Datenerhebung im Feld inkl. Kennzeichnung der Analyseschritte I – III _____	52
Abb. 5: Prozess des Organisierens nach Weick _____	79
Abb. 6: Charakterisierung der UFB (anonymisiert) im Alpenraum als Beziehung zwischen Verwaltungstyp und typisierte Umweltinterpretation nach drei Jahren BWO _____	106
Abb. 7: Charakterisierung der UFB (anonymisiert) im Alpenraum als Beziehung zwischen Verwaltungstyp und typisierte Umweltinterpretation nach fünf Jahren BWO _____	107
Abb. 8: Interpretation der BWO aus Sicht der UFB (Typ A & V). Adressat der BWO ist die UFB. Lokale Bergwaldforen mit den örtlich Beteiligten werden in unterschiedlicher Ausprägung von der UFB ins Leben gerufen _____	112
Abb. 9: Interpretation der BWO aus Sicht der UFB (Typ V). Adressat der BWO ist die UFB, die auf die Waldbesitzer zugeht, um diese für forstliche Maßnahmen zu gewinnen. Die Verantwortung für die Jagd bleibt bei den Waldbesitzern _____	115

## Tabellenverzeichnis

---

Tab. 1: Zusammenfassende Darstellung des im Forschungsprozess gesammelten Datenmaterials und des Methodeneinsatzes _____	64
Tab. 2: Formen des logischen und hypothetischen Schließens nach Peirce _____	73
Tab. 3: Die Kategorien des Institutional-Work-Ansatzes und die sie charakterisierenden Handlungen und Aktivitäten nach Lawrence et al. (2011) _____	99
Tab. 4: Stakeholderbeteiligungsmatrix einer Fachverwaltung _____	102

## Abkürzungsverzeichnis

---

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BayLT	Bayerischer Landtag
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BayStReg	Bayerische Staatsregierung
BayVerf.	Bayerische Verfassung
BayWaldG	Bayerisches Waldgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BWO	Bergwaldoffensive
bzw.	beziehungsweise
CSU	Christlich-Soziale Union (politische Partei)
ebd.	ebenda
EU	Europäische Union
EUR	Euro (Währung)
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FN	Fußnote
F3	Referat Forsten 3 „Waldbau und Bergwald“ des StMELF
FORSTWEGR	Richtlinie für Zuwendungen zu Maßnahmen der Walderschließung im Rahmen eines forstlichen Förderprogramms
FüAk	Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
G8	Gruppe der Acht, supranationale Vereinigung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
ha	Hektar
i. O.	im Original
IZW	Initiative Zukunftswald
IPA	Interpretative Policy-Analyse
Kap.	Kapitel
LT-Drs.	Landtagsdrucksache

---

LWF	Bayerische Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft
M.A.	Monika B. Arzberger (Autorin/Forscherin)
Mio.	Million
PAS	Politisch-administratives System
RN	Randnummer
S.	Seite
sic	sic erat scriptum (lat.), Übersetzung: „so stand es geschrieben“
s.o.	siehe oben
Sp.	Spalte
StMELF	Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
StMUG	<i>bis 09/2013:</i> Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz <i>ab 10/2013:</i> Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit
ST-Projekt	Staatsministeriums-Projekt
SWP	Schutzwaldplattform
SWPF	Schutzwaldplattformen und -foren in Tirol und Bayern (Projekt-titel des Interreg-Projekt G31, 2009 - 2012)
TUM	Technische Universität München
UFB	Untere Forstbehörde
UJB	Untere Jagdbehörde
UNB	Untere Naturschutzbehörde
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
VerwModG	Verwaltungsmodernisierungsgesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WALDFÖPR	Richtlinie für Zuwendungen zu waldbaulichen Maßnahmen im Rahmen eines forstlichen Förderprogramms
WIO	Waldinitiative Ostbayern
z. B.	zum Beispiel
-	bis
=	ist gleich
≅	entspricht
§	Paragraf

---

## Vorwort

---

*Die Fähigkeit des Erstaunens über den Gang der Welt ist Voraussetzung  
der Möglichkeit des Fragens nach ihrem Sinn.*

Max Weber, 1920

Die vorliegende Forschungsarbeit verknüpft Wälder mit Menschen und Organisationen. Sie richtet sich daher an eine breite Leserschaft aus unterschiedlichsten Bereichen der Geistes-, Sozial-, und Naturwissenschaften. Um auch für den möglicherweise fachfremden Leser stets Nachvollziehbarkeit gewährleisten zu können, habe ich mich bemüht, die theoretischen sowie methodischen Überlegungen tiefgehend herzuleiten und darzustellen. Was einem qualitativ-forschenden Sozialwissenschaftler an der ein oder anderen Stelle vielleicht zu basal und detailreich erscheinen mag, mag anderen hoffentlich den Lesefluss erleichtern.

Zum Gelingen dieser Arbeit hat eine Reihe von Personen beigetragen. Danken möchte ich an dieser Stelle jedoch besonders allen Interviewpartnern, die mit mir ihre Zeit und ihre Gedanken geteilt haben. Gerade bei einer Fallstudie, die – wie auch hier im Fall der Bergwaldoffensive – nur einen kleinen Personen- bzw. Akteurskreis umfasst, war das keineswegs selbstverständlich. Im Gegenzug für ein ‚Offenes Wort‘ wurde allen Interviewpartnern daher eine Anonymisierung zugesagt. Aus diesem Grund ist es auch nicht möglich, dieser Dissertation die Forschungsrohdaten in aller Vollständigkeit anzufügen. Es bleibt mir nur noch, mit folgendem Hinweis zu schließen: Alle Sichtweisen sowie Interpretationen – und damit auch alle Fehler –, die in dieser Forschungsarbeit vorgenommen wurden, sind die meinen und lassen damit keinen Schluss auf Positionen oder Meinungen eines einzelnen Interviewten zu.

Freising im Juni 2019

Monika B. Arzberger

*„Das Partizipative, das ist eine gesellschaftliche Entwicklung,  
der man sich nicht entziehen kann. – Wobei ich da auch Sorgen habe.*

*Ein Staat, der nicht mehr selbst mit seiner Verwaltung  
Ziele formuliert und dann auch durchsetzt ...“*

*(Interviewpartner UFB)*

## 1 Einleitung: Themenrahmen, Fragestellung und konstituierende Publikationen

---

*Beteiligung macht Verwaltungen schlauer und das Verwaltungshandeln besser.* So das pointierte Fazit des Verwaltungswissenschaftlers Hermann Hill (2014). Er diagnostiziert damit einen Wandel der Verwaltungskultur Deutschlands seit den 1970ern. Ausgehend von der Regierungserklärung Willy Brandts<sup>2</sup> im Oktober 1969 und dessen Appell „Wir wollen mehr Demokratie wagen.“ sieht Hill, dass „[i]nnovative Verwaltungen [...] schon in frühen Jahren eine neue ‚Beteiligungskultur‘ etabliert und durch Beiträge der Bürger ihre Organisation modernisiert und ihre Aufgabenerfüllung verbessert [haben]“ (Hill 2014, S. 435). 2008 fordert die Bayerische Forstverwaltung im Rahmen des forstpolitischen Programms „Bergwaldoffensive“ von den im Alpenraum tätigen Unteren Forstbehörden, partizipative Ansätze im Berg- und Schutzwaldmanagement umzusetzen (StMELF, 2008). Reichlich spät, ließe sich hier schließen, gibt es doch im benachbarten Tirol seit 2003 auf Initiative des Landesforstdienstes eine landesweite Schutzwaldplattform und einige kommunale Schutzwaldpartnergemeinden, in denen Interessenausgleich und Kooperation zum Erhalt der lokalen Schutzwälder gelebt werden (Arzberger 2012, S. 34 ff.).

*Anpassungsprozesse als organisationale Herausforderung öffentlicher Verwaltung.* Dem gegenüber steht die Feststellung des Politikwissenschaftlers Wolfgang Seibel (2017), dass Erwartungen und Forderungen, die öffentliche Verwaltung möge ihr Verwaltungshandeln schnell gesellschaftlichen Entwicklungen anpassen, von dieser nicht einfach zu erfüllen sind. Denn öffentliche Verwaltungen seien per se nicht als lernfähige und damit veränderliche Gebilde gedacht, vielmehr sollen sie im demokratischen System „gegenüber sachfremden Einflüssen robust und insofern mit einer gewissen Träg-

---

<sup>2</sup> [https://www.willy-brandt.de/fileadmin/brandt/Downloads/Regierungserklaerung\\_Willy\\_Brandt\\_1969.pdf](https://www.willy-brandt.de/fileadmin/brandt/Downloads/Regierungserklaerung_Willy_Brandt_1969.pdf) (zuletzt geprüft am 23.04.2019)

heit ausgestattet sein“ (Seibel 2017, 26; auch Schneider & Janning 2006, S. 64). Insbesondere das stark aufgabenbezogene Organisationsmodell einer Fachverwaltung, wie das der Bayerischen Forstverwaltung, spiegelt diesen Robustheitsanspruch wider: mittels abgrenzbarer Fachaufgaben ist sie bestrebt, Vielfalt zu reduzieren und Abläufe im eigenen Aufgabenbereich zu standardisieren (vgl. Wagener 1981, S. 76 f.; Weick & Westley 1996). Die Anwendung partizipativer Verfahren, verstanden als breit angelegte Einbeziehung von Externen, von Bürgerinnen und Bürgern, erscheint so auf den ersten Blick kontraproduktiv, sind doch sowohl Aufgaben als auch Auftrag der öffentlichen Verwaltung Produkt eines demokratisch legitimierten Gesetzgebungsverfahrens (Bohne 2014, S. 166; Seibel 2017, S. 41). Aufgabe und Verantwortung der Bayerischen Forstverwaltung ist in Artikel 26 Abs. 1 des Bayerischen Waldgesetzes beschrieben. Als „Forstaufsicht“ übernimmt sie den hoheitlichen Auftrag, „den Wald zu erhalten, vor Schäden zu bewahren und seine sachgemäße Bewirtschaftung zu sichern“<sup>3</sup>.

Und doch: *Partizipation ist heute nicht mehr aus dem Alltag wegzudenken*. So der Jurist und Politikwissenschaftler Franz Kohout, wenn er Anfang der 2000er schreibt, dass sich vielfältig angelegte Formen beteiligungsorientierter Entscheidungsfindung im politischen und öffentlichen Raum – insbesondere im Feld der Umweltpolitik – etabliert haben (Kohout 2002, S. 3). Auf der anderen Seite scheint die Beteiligung von Externen, trotz einer zunehmenden institutionellen Verankerung, in der Praxis noch nicht selbstverständlich zu sein (vgl. Vetter & Remer-Bollow 2017; Hunziker & Buchecker 1999). Vielmehr wird sie an vielen Stellen im politischen System noch immer als Innovation erlebt. So erwartet auch Hill (2014) im Rahmen der Diskussionen um die neue verfahrensrechtliche Regelung zu einer vorgezogenen Bürgerbeteiligung in § 25 Abs. 3 VwVfG<sup>4</sup> Neues und stellt ganz grundsätzlich fest, dass für die Neukonzeption von Verwaltungshandeln die „Weisheit der Vielen“ zu nutzen sei. So würden „bewährte und eingefahrene Lösungsmuster [im Verwaltungshandeln, M.A.] verlassen, überraschende Erkenntnisse gewonnen“ (Hill 2014, S. 442). Den kritischen Hinweis von Hartley et al. (2013, S. 821), dass es Situationen gibt, in denen die Entwicklung und Formulierung von neuen Konzepten des Verwaltungshandelns gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern bzw. Stakeholdern weder machbar noch wünschenswert sei, gilt es gleichzeitig ernst zu nehmen.

---

<sup>3</sup> Waldgesetz für Bayern (BayWaldG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 2005 (GVBl. S. 313, BayRS 7902-1-L), das zuletzt durch § 1 Abs. 337 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist.

<sup>4</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist.

Diesem „Spannungsverhältnis“ (Seibel 2017, S. 41) zwischen organisationalem Selbstverständnis und Außenverflechtung, vor dem eine öffentliche Verwaltung bei der Implementation partizipativer Verfahren steht, hat ein Interviewpartner im Rahmen des hier vorliegenden Forschungsprojekts Ausdruck verliehen:

*„Das Partizipative, das ist eine gesellschaftliche Entwicklung, der man sich nicht entziehen kann. – Wobei ich da auch Sorgen habe. Ein Staat, der nicht mehr selbst mit seiner Verwaltung Ziele formuliert und dann auch durchsetzt ...“ (WB-BL-Rh).*

Ausgangspunkt dieser Aussage ist die 2008 von der Bayerischen Forstverwaltung angestoßene „Bergwaldoffensive“ (BWO), in der unter anderem die sechs für den Alpenraum zuständigen Unteren Forstbehörden (UFB) zur Etablierung von Beteiligungsformaten als eine Form des Stakeholder-Managements und der Interaktion mit der Öffentlichkeit aufgefordert werden. Dies nimmt diese Forschungsarbeit zum Anlass, die Umweltbeziehungen und das damit verbundene Verwaltungshandeln der Bayerischen Forstverwaltung in den Mittelpunkt ihrer Analyse zu stellen. Konkret werden Antworten auf drei forschungsleitende Fragen gesucht:

1. Wie kam es 2008 zur Integration partizipativer (Steuerungs-)Elemente in die forstpolitische Teilmaßnahme „Bergwaldoffensive“ des bayerischen „Klimaprogramms 2020“?
2. Wie haben die für die Implementation verantwortlichen Unteren Forstbehörden (UFB) diesen Auftrag innerhalb ihres Verwaltungshandelns umgesetzt?
3. Wenn Partizipation als spezifische Interaktionsform mit der organisationalen Umwelt verstanden werden soll, was hat dann diese Interaktion bestimmt?

Um die empirischen Fragen beantworten zu können, wurden von 2009 bis 2018 die sechs beteiligten UFB begleitet und ihr Verwaltungshandeln in den Kontext einer „politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung“ (Krönke 2017, S. 278, Hervorhebung i. O.) gestellt. Die Arbeit wird ganz bewusst in dieser Schnittfläche von Politik- und Verwaltungswissenschaft verortet, die gerne auch als „Politikfeldanalyse“ bezeichnet wird. Döhler (2014, S. 75) warnt jedoch vor einem symbiotischen Verständnis von Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft. Denn in der Politikfeldanalyse stehen meist institutionelle Rahmenbedingungen im Vordergrund, die in Form von staatlicher Kompetenzverteilung und Regelungssystemen den Handlungskontext für Behörden – nicht nur im Feld der Wald- und Umweltpolitik – bilden (vgl. Böcher & Töller 2012, S. 151 ff.). Dem gegenüber fasst die Verwaltungswissenschaft ihr Selbstverständnis umfassender, indem sie weitere Disziplinen und Perspektiven integriert. Der Forschungsgang dieser Arbeit nutzt den Mehrwert der Perspektivenvielfalt auf ein Forschungsobjekt. So stehen

die ersten beiden der vier, diese Dissertation mit konstituieren Publikationen<sup>5</sup> für eine stärker politikwissenschaftliche Perspektive, die dritte Veröffentlichung blickt mit der Governance-Brille auf die BWO und die vierte stellt sich verwaltungsrechtlichen und demokratietheoretischen Fragen.

1. Suda, Michael; Arzberger, Monika B. (2011): Der Schutzwald-Mythos: „Alpen ohne Bergwald sind wie ein Bergschuh ohne Schuhband!“ In: *Verein zum Schutz der Bergwelt - Jahrbuch 2009/2010 (74./75. Jg.): 275-294*
2. Arzberger, Monika B. (2014): Partizipation im Schutz- und Bergwaldmanagement der Bayerischen Forstverwaltung. Verändertes Verwaltungshandeln im Schatten eines starken Symbols. In: *Allg. Forst- u. Jagdzeitung 9/10-2014: 235-248*
3. Böhling, Kathrin; Arzberger, Monika B. (2014): New modes of governance in Bavaria's alpine forests: the ‚Mountain Forest Initiative‘ at work. In: *Forest Policy and Economics – Sonderband: Assessing Forest Governance: 43-50*
4. Arzberger, Monika B. (2019): Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich begegnen. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (42) 1/2019: 1-32*

Zuletzt wird noch eine organisationswissenschaftliche Perspektive genutzt, um auf die UFB zu blicken. Die vorliegende Arbeit bildet damit den Abschluss eines 10-jährigen Forschungsprozesses, in dem sich Arbeiten im Feld, in Form von Feldforschung, teilnehmender Beobachtung, aber auch Beratung, sich mit Phasen der Datenanalyse, Reflexion und einer systematischen Auseinandersetzung mit sozialwissenschaftlichen Theorien abwechselten (Kap. 4.2.1). Am Anfang dieses Prozesses stand zunächst das Staunen über das Phänomen *Bergwaldoffensive* als andersartiges forstpolitisches Instrument (Kap. 3.2). Schrittweise wurden in der Auseinandersetzung mit der BWO die Forschungsfragen entwickelt, beantwortet und die Erkenntnisse publiziert. Im Folgenden steht, neben der abschließenden Darstellung und Reflexion der Forschungsergebnisse in ihrem Gesamtzusammenhang (Kap. 7), die Beantwortung und Auseinandersetzung mit der letzten Forschungsfrage im Zentrum der Arbeit. Dieses Vorgehen macht möglich, nicht nur die gewonnenen Ergebnisse vertieft zu diskutieren, sondern auch die eingangs postulierte Verknüpfung von Wissenschaftsdisziplinen im Sinne einer politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung (Kap. 2.3) sowie das interpretative Forschungskonzept (Kap. 4.1), das die zweite Hälfte des Forschungsprozesses prägte, ausführlich darzustellen und kritisch zu hinterfragen.

---

<sup>5</sup> Wird im Weiteren auf Inhalte der konstituierenden Publikationen verwiesen, werden diese Quellenhinweise *kursiv* dargestellt.

Ob die Bayerische Forstverwaltung mit der „Bergwaldoffensive“ schlauer, ihr Verwaltungshandeln besser geworden und sie im „Zeitalter der Partizipation“ (Harles & Lange 2015) angekommen ist, kann – so viel sei schon vorweggenommen – am Ende nicht abschließend beurteilt werden. Das kann auch nicht Ziel einer einem sozialkonstruktivistischen Paradigma folgenden Forschungsarbeit sein. Da es aber bislang wenig wissenschaftliche Reflexion zur Implementation partizipativer Verfahren in und durch Fachverwaltungen gibt, sind die vorliegenden Ergebnisse sicherlich nicht nur für den vorliegenden Fall relevant, sondern bieten auch Impulse für eine weiterführende Auseinandersetzung mit der Rolle der Verwaltung in Demokratien (Janning 2006, S. 91).

## 2 Partizipation im Berg- und Schutzwaldmanagement – ein Verwaltungsauftrag?

---

### 2.1 Forschungsimpuls

---

2007 steht der Schutz des Klimas prominent auf der politischen Agenda (Storch & Winkel 2013, S. 19). Die deutsche Bundeskanzlerin, Dr. Angela Merkel, macht den Klimawandel zum Schwerpunktthema des EU-Gipfels im März und auf dem G8-Gipfel in Heiligendamm im Juni. Ebenfalls im Frühjahr 2007 beschließt der Bayerische Ministerrat, die bestehende Klimaschutzstrategie des Freistaats transparenter und fokussierter fortzuführen (Hajduk & Knopf 2012, S. 53) und beauftragt einen Kabinettsausschuss unter Federführung des Bayerischen Umweltministeriums mit der Ausarbeitung eines *Klimaprogramm 2020* (BayStReg & StMUGV 2009, S. 4). Im Rahmen dieses Prozesses werden für den Verantwortungsbereich des Ressorts Forsten zwei Klimaanpassungsstrategien benannt. Neben bayernweiten „Waldumbaumaßnahmen“ sollen in der Alpenregion „Schutzmaßnahmen im Bergwald“ umgesetzt werden (BayStReg & StMUGV 2009, S. 27). In wesentlichen Teilen waren die damit verbundenen Inhalte nicht neu, sondern entsprachen vielmehr einer Belebung bestehender forstpolitischer Konzepte im Berg- und Schutzwaldmanagement (Storch & Winkel 2013, S. 23), um die seit 1852 gesetzlich festgeschriebene Gemeinwohlaufgabe „Erhalt der Berg- und Schutzwälder“ nicht zu gefährden (Suda & Arzberger 2011, S. 280 ff.). In der Konkretisierung wurde aus den zunächst noch allgemein formulierten „Schutzmaßnahmen im Bergwald“ das forstpolitische Programm „Bergwaldoffensive“ (BWO), das dann jedoch in seiner inhaltlichen Konkretisierung über den klassischen Kanon der Steuerungsmechanismen *Informieren – Beraten – Fördern & Sanieren* (letztere seit 1989 eine spezifische Maßnahme in Schutzwäldern) der bayerischen Forstverwaltung hinausging. Erstmals wurde der Einsatz partizipativer Instrumente zur Programmimplementation empfohlen und deren Anwendung in einer verwaltungsinternen Handreichung skizziert (Arzberger 2014, S. 235, vgl. auch StMELF 2008). Für die Umsetzung wurden Programmmittel für Personal- und Sachkosten aus den Mitteln des bayerischen Klimaprogramms zur Verfügung gestellt. Die im Vergleich doch reichlichen Mittel, mit denen die BWO ausgestattet war, und die Idee, über den Weg der Beteiligung „mehr“ zu erreichen, waren das Überraschungsmoment und so dann der Anlass, sich mit dem „neuen partizipativen bayerischen Bergwaldmanagement“ intensiver auseinanderzusetzen.

## 2.2 Partizipation in der Umwelt- und Landnutzungspolitik

---

Grundsätzlich sind partizipative Ansätze in der Umwelt- und Landnutzungspolitik heute nicht mehr neu. „[E]nhanced levels of participation, coordination and reflexivity are often regarded as necessary preconditions for more legitimate and more effective environmental policy-making“ (Hogl et al. 2012, S. 17). In Deutschland werden seit der Verankerung des Kooperationsprinzips in den 1970ern – und dem damit verbundenen Bekenntnis zur einvernehmlichen Verwirklichung umweltpolitischer Ziele unter Mitwirkung aller staatlichen und gesellschaftlichen Kräfte (Bundesregierung 1976, RN 8) – immer neue Formen umweltpolitischer Entscheidungsfindung auf allen staatlichen Ebenen erprobt und etabliert (Kohout 2002, S. 2)<sup>6</sup>. Ins Feld der Berg- und Schutzwaldpolitik haben Beteiligungsverfahren erst um die Jahrtausendwende wahrnehmbar Einzug gehalten. Für Bayern lässt sich sogar sagen, dass es vor der hier zum Forschungsgegenstand gemachten Bergwaldoffensive nur ein Verfahren im Allgäu gab, in dem mittels eines partizipativ angelegten Entscheidungsfahrens Einfluss in lokales Schutzwaldmanagement genommen wurde (Müller 2006). Etwas früher wurden in Österreich im Rahmen von Schutzwaldsanierungsmaßnahmen und Naturgefahrenmanagement Bürgerbeteiligungsverfahren zur Entscheidungsfindung in örtlichen Planungsverfahren durchgeführt (Rappold 2000). Anfang der 2000er Jahre wurden Schutzwaldplattformen (SWP) auf Bundes- und Landesebene ins Leben gerufen (Voitleithner 2006, S. 3) und einige Kommunen haben – so z.B. in Tirol unter dem Titel „Schutzwaldpartnergemeinden“ – lokale Beteiligungsstrukturen verankert. Eine Evaluation der SWP zeigte, dass auf Landesebene „kein Zusammenhang mit der Organisationsstruktur der jeweiligen SWP festgestellt werden [konnte, M.A.], sehr wohl aber ist ein Zusammenhang mit der personellen und finanziellen Ausstattung der Landesforstdirektionen erkennbar“ (Voitleithner 2006, S. 17). Die besondere Herausforderung, die der Einsatz partizipativer Methoden für eine planende Verwaltung darstellt, hat Rappold (2000, S. 11) in seiner Untersuchung der Schutzwaldsanierungsverfahren in Österreich dargestellt. Auf der Ebene des einzelnen Verwaltungsmitglieds beschreibt er, welche sozialen Kompetenzen das funktionsspezifische Expertenwissen ergänzen sollten, um erfolgreich Bürgerbeteiligungsverfahren durchführen zu können. In der Schweiz nehmen partizipative Verfahren seit Beginn der 2000er als Mittel zur Steuerung der Entwicklung im alpinen Raum zu, das Nationale Forschungsprogramm 48 „Landschaften und Lebensräume der Alpen“ (zu *Partizipation* Simmen & Walter 2007) kann hierfür beispielhaft genannt werden.

---

<sup>6</sup> Aus der Perspektive des Forstsektors beschreiben dies z.B. Weber (2018), Kleinschmit et al. (2018), Maier et al. (2014).

Es lässt sich übergreifend festhalten, dass die konkreten Beteiligungsverfahren von Effizienz-Kriterien geprägt sind (vgl. hierzu auch allgemein Vetter & Remer-Bollow 2017, S. 15; Newig 2011, S. 69; Holtkamp 2006, S. 190 f.). Im forstpolitischen Feld ist vorrangiges Ziel, das Naturgefahrenmanagement zu optimieren und eine nachhaltige Schutzwaldbewirtschaftung zu gewährleisten. Empirische Forschungsprojekte, die sich mit Beteiligungsprojekten in alpinen Naturräumen beschäftigten, sind empfehlungsorientiert ausgerichtet und stellen den Output partizipativer Verfahren in den Mittelpunkt. In diesem Zusammenhang werden zwar die vorhandenen Steuerungsinstrumente output-orientiert reflektiert, eine konkrete Auseinandersetzung mit dem Verwaltungshandeln erfolgt jedoch kaum. So setzt sich Müller (2006) in ihrer Analyse mit der Forstverwaltung als Initiator und Teilnehmer an einem Mediationsverfahren auseinander, im Fokus steht jedoch auch hier die Frage der Eignung des Verfahrens zur Lösung eines spezifischen, wenn auch im Schutzwaldmanagement sicherlich nicht singulär auftretenden Konfliktfalls. Aussagen zur spezifischen Rolle und Herausforderung, vor der die UFB in diesem Verfahren steht, werden von Müller (2006) nicht getroffen. Dabei sind gerade für die öffentliche Verwaltung Fragen der Effektivität und Effizienz „nicht nur empirische Konzepte, sondern insoweit auch normative Maßstäbe“ (Bohne 2014, S. 173).

Wenn auch partizipative Verfahren im Berg- und Schutzwaldmanagement noch nicht alltäglich sind, so lässt sich doch im alpinen Raum insgesamt ein allgemeiner Anstieg von partizipativen Verfahren im Kontext von Raumentwicklung und -ordnung sowie des Naturraummanagements feststellen (Probst et al. 2019; Enengel 2009, S. 20 ff.; Stoll-Kleemann 2005; Steininger & Steininger 2002). Ein Prozess, der auch von vielfältigen europäischen Initiativen und Regelungen angetrieben ist (Petersen and Klauer 2014, S. 2), die europäische Wasserrahmenrichtlinie (Kochskämper et al. 2016) oder die Strukturpolitik der EU (Probst et al. 2019; Giessen 2010; Ortner 2008) stehen hierfür beispielhaft. Entsprechend umfangreich ist inzwischen der Forschungskorpus, der sich unter dem Stichwort *Umweltgovernance* mit den damit verbundenen Steuerungsfragen beschäftigt (hierzu Newig et al. 2018). So werden unter einer weiten Definition von *forest governance* formelle und informelle Regulierungsstrukturen, die damit verbundenen Institutionen sowie die Wechselwirkungen zwischen privaten und staatlichen Akteuren in Bezug auf Wälder, deren Erhalt und Bewirtschaftung untersucht (Giessen & Buttoud 2014) – und Arts (2014, S. 17) betont die fruchtbringende Anwendung im Rahmen von *forest policy analysis*. Allerdings stößt das stark mit dem Institutionenbegriff verknüpfte Governance-Konzept (Hegele & Radtke 2018, S. 267; Döhler 2014, S. 82) gerade in den hier aufgeworfenen Fragestellungen der Politik-Implementation an Grenzen, wie die dritte

konstituierende Publikation zeigt (Kap. 5.2). Es fehlt den von institutionellen Annahmen geprägten Governance-Konzepten eine Mikro-Fundierung (vgl. Blatter 2006), die auch der hier genutzte Institutional-Work-Ansatz nicht aufheben konnte. Dies mag neben einem grundsätzlich zurzeit sehr großen Interesse der sozialwissenschaftlichen Forschung an *Governance* (Bohne 2014, S. 183; Knill & Tosun 2015, S. 161)<sup>7</sup> eine Erklärung sein, warum es kaum Arbeiten zum Verwaltungshandeln gibt.

Die Interaktionsbeziehungen zwischen Verwaltung und Politik bzw. zwischen Verwaltung und Gesellschaft analytisch zu fassen, gehört zu den Aufgaben der Policy Analyse. Insbesondere wenn es um die (Neu-)bestimmung der Verwaltung in komplexen Demokratien geht, sind die „Unterstützerrollen, die die Verwaltung zur Motivierung und Förderung bürgergesellschaftlichen Engagements in [bestimmten] Politikfeldern [...] übernehmen“ (Janning 2006, S. 90), interessante Forschungsobjekte. Die partizipativen Strategien der UFB im Rahmen der BWO richten sich jedoch nicht nur auf eine allgemeine Bürgerschaft, sondern möchten auch ganz explizit konkrete Grundstückseigentümer zum Engagement bewegen (Arzberger 2019, S. 18). Damit unterscheidet der gemeinschaftliche Ansatz in Projektgebieten das Programm der BWO von anderen Maßnahmen, die den einzelnen Waldbesitzer unter Stichworten wie „Holzmobilisierung“ oder „Klimawandelanpassung“ und „Waldumbau“ zu Handlungen im Wald motivieren wollen. Trifft also die These von Janning zu, dass stärker eigenverantwortliche Behörden nicht mehr nur Verwalter von – hier forst- und holzwirtschaftlichen – Problemen sind, „sondern an einer Problemlösung für Betroffene und Beteiligte im Dialog mit den zivilgesellschaftlichen Kräften mitarbeiten“ (Janning 2006, S. 90)?

Um diese mögliche neue aktive Rolle der Verwaltungen zu überprüfen, gilt es nicht nur die politischen Rahmenbedingungen, sondern auch die organisationalen zu untersuchen. Das verspricht interessante Einblicke in ein spannendes Politikfeld, denn im alpinen Natur- und Kulturraum bündeln sich in besonderer Weise menschliche Interessen (Arzberger 2012, S. 13; Simmen & Walter 2007, S. 14; Bätzing 2002, S. 16 ff.): private Nutzungs- und Erholungsinteressen treten individuellen sowie kollektiven Schutzinteressen, insbesondere Gemeinwohlinteressen, gegenüber (Köck 2010, S. 530). Die sich daraus ergebenden Problemstellungen sind Gegenstand der politischen Steuerung. Folgt man der These von Hegele & Radtke (2018, S. 264), dass die öffentliche Verwaltung ein zentraler Akteur im Policy-Prozess ist, so gilt dies ganz besonders auch für das Feld einer alpinen Forstpolitik, deren Gegenstand in Bayern von einer etatistisch geprägten Forstverwal-

---

<sup>7</sup> Kritisch zu *Governance* als Leitbegriff in den Politik-, Verwaltungs-Wissenschaften und der Ökonomie Blatter (2006, S. 50).

tung (Lehmbruch 2013, S. 245; Lehmbruch & Lehmbruch 2012, S. 194 f.) verwaltet und mit einem besonderen Gemeinwohlaufrag verbundenen ist, der auch völkerrechtliche Anerkennung in der Alpenkonvention und dem mit ihr verbundenen Bergwaldprotokoll findet (zur nationalen Umsetzung StMUGV & BMU 2008, S. 19). „Will man Verwaltungshandeln verstehen oder gar erklären und die Effekte auf die Bearbeitung von politischen Problemen nachzeichnen, ergibt sich daraus der Imperativ, *Verwaltung als Akteur* und *Akteure in der Verwaltung* empirisch zu erforschen“ (Hegele & Radtke 2018, S. 264; Hervorhebung i. O.). Diesem Imperativ folgt die hier vorgelegte Forschungsarbeit und unternimmt damit den Versuch „organisationswissenschaftliche Ansätze unter dem Primat politischer Handlungslogiken und Wirkungsprozesse“ (Janning 2006, S. 92) weiterzuentwickeln.

Die Verknüpfung von Disziplinen in den Verwaltungswissenschaften (Bohne 2014, S. 177) als Bereicherung für die Erkundung des Forschungsobjekts zu nutzen, ist die Herausforderung, der sich diese Arbeit stellt, um die eben beschriebene Aufgabe anzugehen. Ein Vorgehen, das auch deshalb geboten ist, da die deutschen Verwaltungswissenschaften selbst relativ theoriearm sind (Schneider & Janning 2006, S. 64) und es mit Ausnahme von Principal-Agent-Konzepten, die sich mit der Delegation von Aufgaben oder Kompetenzen im Kontext politischer Problemstellungen beschäftigen (Döhler 2007, S. 29), keine expliziten Theorien des Verwaltungshandelns oder der Verwaltungssteuerung gibt (Döhler 2007, S. 28). In einer späteren Veröffentlichung 2014 stellt Döhler fest, dass die Verwaltungswissenschaft trotz ihrer Theorieferne einen Beitrag zur Entwicklung einer verwaltungsorientierten Policy-Analyse liefern könne, indem sie ihre empirisch gewonnenen Einsichten über Rationalität, Verhaltensweisen und Einfluss der Verwaltung in den einzelnen Phasen des Policy-Zyklus sowie den verschiedenen staatlichen Handlungsebenen und Aufgabentypen vermittele. Ihr Mehrwert für die Politikfeldforschung liegt demnach in der Analyse des staatlichen „Innenlebens“ (Döhler 2014, S. 90).

### 2.3 Politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung

---

Impliziert der Begriff *Verwaltungsforschung* die enge Verschränkung der Disziplinen (Ruffing 2018, S. 283), so pointiert das davorgesetzte *politikwissenschaftlich* die Blickrichtung und bringt zum Ausdruck, dass ein prozesshaftes Verständnis von Politik, „in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt“ (Scharpf 1973, S. 9; vgl. auch Bogumil & Jann 2009, S. 24, FN 5) in die Analyse eingebracht und das politisch-administrative System (PAS) (Bohne 2014, S. 174) in den Blick

genommen werden wird (Döhler 2014, S. 78; Bogumil & Jann 2009, S. 47 f.). So ist auch im forstpolitischen Feld der Blick auf die Funktionsfähigkeit der zuständigen Ressortverwaltung geboten. Nicht nur weil diese im bayerischen Forstsektor zu den zentralen Akteuren zählt, sondern auch – und das zeigt insbesondere der Blick in die Bergwaldpolitik – etablierte Steuerungsinstrumente der forstlichen Förderung immer wieder neu belebt werden müssen (zur Veränderung der Steuerungsinstrumente: *Arzberger 2014, S. 238*). So stellt Krönke (2017, S. 282) fest,

*„dass sich die praktische Wirksamkeit materieller Entscheidungsprogramme nicht allein anhand der Dichte rechtssatzmäßig fixierter Maßstäbe und Instrumente beurteilen [...] lässt, sondern nur in Verbindung mit einem klaren Blick (auch) auf die reale Verfassung des mit der Implementierung jener Vorgaben befassten Akteurs: die Verwaltung und ihre Strukturen, Prozesse und ihr Personal.“*

Mit der vorgeschlagenen Differenzierung *Verwaltung als Akteur* und *Akteure in der Verwaltung* ist eine Unterscheidung der Analyse-Ebenen verbunden (vgl. hierzu Abb. 2). Unter *Verwaltung als Akteur* wird die Organisation als kollektiver Akteur auf der Makro- und Meso-Ebene in den Blick genommen, während *Akteure in der Verwaltung* hingegen Individuen auf der Mikroebene der Organisation untersucht (vgl. Mayntz & Scharpf 1995, S. 50). Damit soll auch vermieden werden, die Unterscheidung von Politik und Verwaltung von vornherein als gegeben anzunehmen (Mayntz & Scharpf 1995, S. 66), und ANDERSEN gefolgt, der vorschlägt, diese Grenzziehung zu überwinden und besser „nach dem veränderten Möglichkeitsraum der Verwaltung“ (Andersen 2006, S. 107) zu fragen. So lässt sich in einer inklusiven Betrachtung der Akteursrolle analysieren, wie die Verwaltung in Bezug auf Agenda-setting und Politik-Formulierung handelt, welche Handlungsspielräume und Instrumente sie im Gesetzzvollzug nutzt und welche Rationalitäten ihr Verwaltungshandeln prägen (vgl. Döhler 2014, S. 77; auch Schedler & Rüeegg-Stürm 2013a).

Die Verwaltungsforschung betont, dass öffentliche Organisationen insbesondere in den Phasen des Policy-Making eine entscheidende Rolle spielen und zeigt, dass „in und mit Verwaltungen [...] über die Definition sozialer Wirklichkeit“ (Bogumil & Jann 2009, S. 163) entschieden wird. Wenn es also nun darum geht, das forstpolitische Programm *Bergwaldoffensive* als den „arbeitenden Staat“ und damit die bayerische Forstverwaltung als einen Teil von Politik-Implementation zu verstehen, müssen die Ansätze der Policy-Analyse mit dem Instrumentarium der Organisationsforschung verbunden werden (Janing 2006, S. 77). Dann kann sie aus der Perspektive einer politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung das Zusammenspiel von Politik, Verwaltung und Gesellschaft analysieren, um zu verstehen, wie die Verwaltung als Akteur in komplexen Handlungskonstellationen agiert und wie ihre Interaktionen auf sie zurückwirken, ohne dass die

öffentliche Institution ihre Legitimation verliert (Krönke 2017, S. 287). In der Konsequenz wurde die Interpretation des Verwaltungshandelns auf der Basis von sowohl politik- und verwaltungswissenschaftlichen als auch organisations- und verwaltungssoziologischen (*nur marginal*: ökonomischen) und juristischen Aspekten<sup>8</sup> untersucht. Abb. 1 stellt das hier gewählte Forschungsprogramm in den konzeptionellen Rahmen einer politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung als interdisziplinäre Schnittfläche dar.

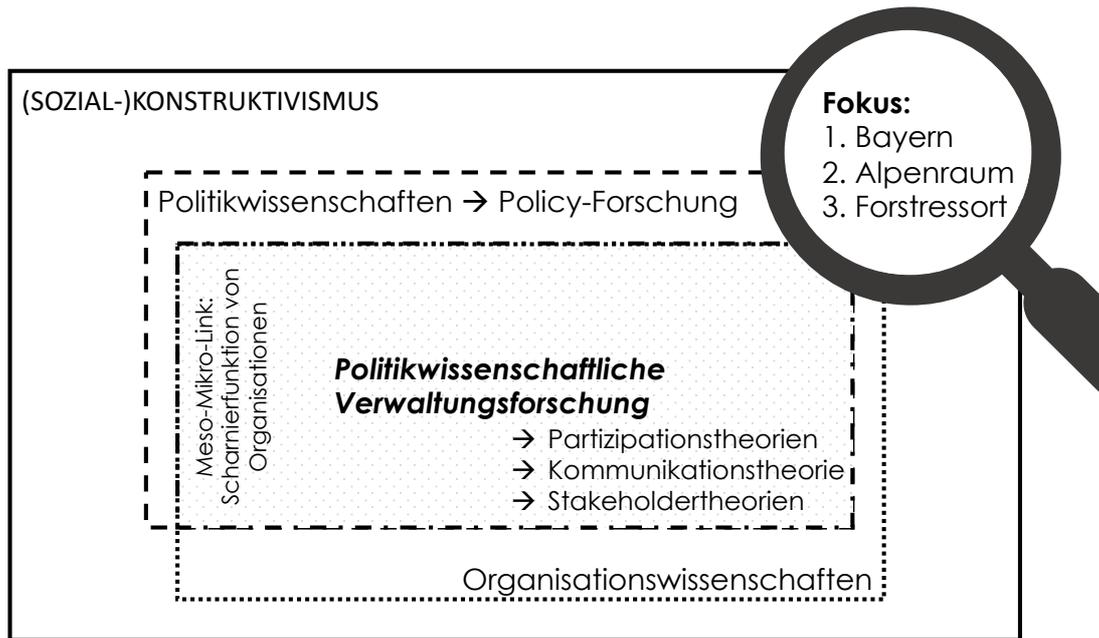


Abb. 1: Einordnung des Forschungsvorhabens in die Wissenschaftsdisziplinen und in die Metatheorie (Quelle: eigene Darstellung M.A)

Die Analyse der *Bergwaldoffensive* mit dem damit verbundenen Verwaltungshandeln ist eingebettet in einen sozialkonstruktivistischen Theorierahmen, wonach die Kommunikation und das Handeln von Akteuren kontextabhängig sind. Dies wird in Kapitel 4.1 ausführlich sowohl aus der politik- als auch organisationswissenschaftlichen Perspektive dargestellt. Bevor in Kapitel 4.2 der Forschungsprozess und die ihm zugrundeliegenden Annahmen erläutert werden, werden die Rahmenbedingungen der BWO im folgenden Kapitel beschrieben.

<sup>8</sup> Arzberger (2019, S. 9 ff.) setzt sich intensiv mit dem Begriff des „Beteiligten“ im VwVfG auseinander und differenziert diesen vom Beteiligten-Begriff in partizipativen Verfahren.

### 3 Das Forschungsobjekt: Die Bergwaldoffensive der Bayerischen Forstverwaltung

---

#### 3.1 Die Bayerische Forstverwaltung

---

Die Institution „Forstverwaltung“ zählt zu den ältesten administrativen Einrichtungen und zu den frühesten Manifestationen moderner Staatstätigkeit (Lehmbruch 2013, S. 245), die wir im deutschsprachigen Raum kennen. Auch die bayerische Forstverwaltung kann auf eine über 250-jährige und kontinuierliche Geschichte zurückblicken, in der die übergeordneten Regierungsformen wohl weitaus größeren Veränderungen unterworfen waren, als dies nach dynamischen Anfangsjahren für die Forstverwaltung selbst konstatiert werden kann (Schmöller & Volland 2002, S. 3). Umso einschneidender erlebt sie im März 2003 den Beschluss des Bayerischen Landtags, die Bayerische Forstverwaltung zu reformieren und zu modernisieren.

*„Mit der Bildung von Ämtern für Landwirtschaft und Forsten, sowie der Abstufung der Direktionen für Ländliche Entwicklung wird die Verwaltung gestrafft und optimiert.“*

*„Durch die Zusammenlegung von derzeit 47 Landwirtschaftsämtern und 127 Forstämmern zu 47 Ämtern für Landwirtschaft und Forsten, die Reduzierung der Landwirtschaftsschulen, die Verlagerung von Vermessungsaufgaben und Personal von den Direktionen für Ländliche Entwicklung zur Vermessungsverwaltung sowie den weiteren Personalabbau werden sich mittelfristig erhebliche Synergieeffekte und Einsparungen an Personalkosten, Bürofläche, technischen Einrichtungen und Bewirtschaftungskosten ergeben.“<sup>9</sup>*

Darüber hinaus wird die Ebene der Mittelbehörde „Obere Forstdirektion“ vollständig gestrichen, die Zahl der Forstbeamten um zwanzig Prozent reduziert und die Bewirtschaftung der staatseigenen Wälder in ein eigenständiges betriebswirtschaftliches Unternehmen, die „Bayerische Staatsforsten AöR“, übertragen. Die dazu notwendigen Gesetzesänderungen werden am 21. April 2005 im Bayerischen Landtag beschlossen (Bayerischer Landtag 2005).

Der Bayerischen Forstverwaltung ist es dabei gelungen, über die Forstreform 2005 hinaus ihre Eigenstabilität gegenüber der Regelverwaltung zu behaupten (Franz 2010, S. 17). Seit ihren Anfangsjahren verbindet die Verwaltungsangehörigen ein eigenes Ethos (Seibel 2017, S. 39; Lehmbruch & Lehmbruch 2012, S. 198; Winkel 2007, S. 176; zur Rolle der Professionalität: Arzberger 2018, 267 f.) und sie entwickelten „einen ausgeprägten Sinn für die mit ihrem Amt verbundene Verantwortung“ (Seibel 2017, S. 22; vgl. hierzu auch Franz 2010, S. 10).

---

<sup>9</sup> 2. VerwModG; BayLT, LT-Drs. 15/3277 vom 26.04.2005, Seite 3; 4

### 3.1.1 Die Forstverwaltung als zweckorientiertes soziales System

Autoren wie der Rechts- und Verwaltungswissenschaftler Eberhard Bohne beklagen, dass es ob der Komplexität des Begriffs der öffentlichen Verwaltung an einer theoretischen Begriffsdefinition fehlt und daher auch in den Wissenschaften leicht aneinander vorbeigeredet würde. „So werden oft Aussagen über private Organisationen, insbesondere Wirtschaftsunternehmen, unbesehen auf die Verwaltung übertragen“ (Bohne 2014, S. 161). Dies mag an der fehlenden verwaltungswissenschaftlichen Metatheorie liegen, kann jedoch gleichzeitig, wie oben gezeigt, Ausdruck der Interdisziplinarität der Verwaltungswissenschaften sein. Entsprechend identifiziert Bohne (2014, S. 163) selbst z.B. folgende Begriffsbestimmungen:

a) eine politikwissenschaftliche, die Verwaltung als institutionellen Begriff fasst, der alle Organisationen beinhaltet, „die – im deutschen Rechtssystem – öffentlich-rechtlich organisiert sind und/oder überwiegend durch in öffentlichen Haushaltsplänen festgelegte Finanzen finanziert werden“ (Bogumil & Jann 2009, S. 200);

b) eine soziologische – und hier nennt er Niklas Luhmanns frühe ‚Theorie der Verwaltungswissenschaft‘ (1966), die Verwaltungen als Handlungssysteme fasst, welche auf die Herstellung bindender Entscheidungen für die Umwelt ausgerichtet sind, um für diese organisationale Komplexität zu reduzieren; oder

c) eine betriebswirtschaftliche, wonach öffentliche Verwaltung „die im Rahmen gesetzten und gesprochenen Rechts von der Regierung beauftragte Veranstaltung zur Wahrnehmung der Angelegenheiten von Gemeinwesen durch Sachwalter“ (Eichhorn 2003, S. 760) ist. Eine Begriffsbestimmung, die explizit den Gemeinwohlbezug der öffentlichen Verwaltung herausstellt.

Das Forschungsprojekt nutzt für die Analyse der Interaktionsbeziehungen der Organisation UFB mit ihrer Umwelt alle drei Betrachtungsrichtungen, um die Komplexität und Herausforderung von partizipativen Verfahren und Stakeholder-Management für Fachverwaltungen erklären zu können (vgl. Kap. 5 und 6). Der dafür genutzte interpretative Forschungsansatz verlangt eine Einbettung der erhobenen Daten in den gesellschaftlichen Kontext sowie die Darstellung der aktuellen politischen Rahmenbedingungen (Schwartz-Shea & Yanow 2012, S. 53). Diese sind keine Ergänzung, sondern „liegen vielmehr explicit im Erkenntnisinteresse“ (Hering & Schmidt 2014, S. 529). So wird sichergestellt, dass auch zu einem späteren Zeitpunkt die jeweiligen Bewertungen und Schlüsse von Außenstehenden nachvollzogen werden können. Dies ist Gegenstand des nächsten Kapitels.

### 3.1.2 Charakterisierung der Bayerischen Politik- und Verwaltungslandschaft

---

Jeder Staat hat seine eigene Verwaltungskultur, für die westliche Welt lässt sich die klassisch-kontinentaleuropäische Rechtsstaatskultur von der angelsächsischen Public Interest-Kultur unterscheiden<sup>10</sup>. Eine weitere Untergliederung ergibt sich aus der Zugehörigkeit zu spezifischen Rechtsfamilien, sowie der politisch-institutionellen Ausgestaltung des jeweiligen Verwaltungssystems (ausführlich dazu z.B. Kuhlmann 2010, S. 141 f.). Demnach ist Deutschland und somit auch das Land Bayern einer kontinentaleuropäisch-föderal geprägten Verwaltungstradition zuzuordnen, wie auch Österreich und die Schweiz, was einen länderübergreifenden Vergleich partizipativen Verwaltungshandelns leichter möglich macht. Diese ist in den genannten Staaten von einem starken Subsidiaritätsprinzip und einer hohen politisch-administrativen Bedeutung von subnational-dezentralen Institutionen gekennzeichnet (Kuhlmann 2010, S. 142).

Die bayerische Forstverwaltung ist Teil der unmittelbaren Landesverwaltung Bayerns<sup>11</sup>. Im Gegensatz zur mittelbaren Landesverwaltung (v.a. Kommunen und öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften) ist sie den „direkten fachlichen Weisungen seitens der Staatsregierung unterworfen“ (Heindl & Böhme 2013, S. 185) und damit näher an der Regierungspolitik. Jüngere Forschungen beschreiben die Landtagswahlen 2008 als einschneidendes Ereignis für das bayerische Regierungssystem. Mit dem Verlust der absoluten Mehrheit, der Bildung einer Koalitionsregierung und dem damit verbundenen "Umbruch vom gefühlten Ein- zum Mehrparteiensystem" (Bachmeier 2012, S. 20 zitiert in Schiffers 2013, S. 261), muss die lange Zeit allein regierende Partei CSU die Machtressource „Verwaltung“ zum ersten Mal seit Jahrzehnten teilen. Damit veränderte sich auch die politische Kommunikation in Bayern, sie muss „sich auf mehrere neue Zielgruppen ausrichten und Bevölkerung und Öffentlichkeit stärker miteinbeziehen“ (Schiffers 2013, S. 261).

Für Bayern gilt, was sich grundsätzlich angesichts sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen beobachten lässt: Eine Verwaltung, die sich als Agent der Informationsbeschaffung, der Politikvorbereitung sowie als Kollaborateur der Programmformulierung versteht, gewinnt im Vergleich zu anderen staatlichen Akteuren an

---

<sup>10</sup> Ein Aspekt, der aus Sicht der Autorin, insbesondere für die Analyse und den Vergleich von (Einzel-) Fallstudien des Naturraum- und Landnutzungsmanagements relevant ist, sobald diese partizipative Verfahren untersuchen; hierzu auch Atteslander (2010, S. 350 ff.)

<sup>11</sup> Vgl. Artikel 4 & 55 der Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), die zuletzt durch Gesetze vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642) geändert worden ist.

Gewicht (Heindl & Böhme 2013, S. 183 f). Eine Rolle, die insbesondere in Flächenstaaten wie Bayern bedeutend ist, „sowohl bei der inhaltlichen Ausarbeitung wie auch im Vollzug von Politik [stellt die Verwaltung, M.A.] eine unabdingbare Ressource des Regierens dar“ (Heindl & Böhme 2013, S. 184). Gesellschaftliche Entwicklungen wie Individualisierung und Pluralisierung haben auch Einfluss auf die organisierten Interessengruppen im öffentlichen Raum. „Die Landschaft der Interessengruppen in Bayern steht, wie in der gesamten Bundesrepublik, in einer Wechselwirkung zwischen eigenen regionalen Entwicklungen auf der einen Seite, sowie Anpassungsdruck durch die genannten Herausforderungen [= „Pluralisierung der Organisationslandschaft“, Anm. M.A.] und einem sich verändernden gesellschaftlichen Umfeld auf der anderen Seite“ (Schiffers 2013, S. 260).

In Bayern lassen sich auf der Makroebene seit einigen Jahren kooperative Politikformen in Form von Bündnissen zwischen Landesregierung und Interessengruppen beobachten. In Form von freiwilligen Zusammenschlüssen trifft sich ein „breites Spektrum teilnehmender Verbände, Unternehmen und Institutionen, um gemeinsame Ziele zu erreichen“ (Schiffers 2013, S. 265). Leitendes Prinzip ist die Selbstverpflichtung im eigenen Handlungsbereich; auf hierarchisch-gesetzliche Regelungsinstrumente von Seiten der Regierung wird verzichtet. Beispiel für eine umfassende Kooperation ist der seit 1995 bestehende Umweltpakt (Schiffers 2013, S. 265; Hajduk & Knopf 2012, 46 f.). Im bundesweiten Vergleich sind die weitreichenden direktdemokratischen Partizipationsmöglichkeiten via Volks- und Bürgerentscheid (vgl. Art. 12 Abs. 3, 74 BayVerf) eine weitere Besonderheit Bayerns. Die Verbindung von Konservativismus und Modernisierung gehört für Kohout (2013) zu den wesentlichen Kennzeichen der bayerischen Regierungspolitik der vergangenen Jahrzehnte. Im Bereich der Landnutzungs- und Umweltpolitik lässt sich dies an einem „Spannungsverhältnis zwischen Bewahren und wirtschaftlichem Wachstum“ (Kohout 2013, S. 333) festmachen.

Leistungsfähige Verwaltungen haben die Eigenschaft, Koordinations-, Lern- und Feedbackmechanismen zwischen (statusbedingt zur Normproduktion neigenden) Ministerialverwaltungen und der (auf Normanwendung, Normanwendungskontrolle und Normdurchsetzung verweisenden) „street-level“-Verwaltung auszubilden (Krönke 2017, S. 280). „Das konkrete Verwaltungshandeln selbst und die Organisation der Verwaltung ermöglichen eine nicht unerhebliche umweltpolitische Weichenstellung unterhalb der gesetzgeberischen Tätigkeit“ (Kohout 2013, S. 332). Dafür steht auch die *Bergwaldoffensive* beispielhaft, diese wird im Folgenden kurz dargestellt.

### 3.2 Die Fallstudie *Bergwaldoffensive*

---

Wie eingangs beschrieben, initiiert die Bayerische Forstverwaltung 2008 im Rahmen des *Klimaprogramm 2020* ein forstpolitisches Rahmenkonzept (vgl. Kap. 2.1 oben) mit dem Ziel, private und körperschaftliche Waldbesitzer zu motivieren, den Bergwald „fit für den Klimawandel“ zu machen. Als funktionale Ziele wurden die langfristige Sicherung der gesetzlich definierten Schutzfunktion gem. Art. 10 BayWaldG und die Verhinderung von neuen kostenintensiven Schutzwaldsanierungsflächen formuliert (StMELF 2008, S. 1). Ausgehend vom Beschluss des Ministerrats wird unter Federführung des Bayerischen Umweltministeriums mit der Ausarbeitung eines *Klimaprogramm 2020* und damit mit der Konkretisierung des forstlichen Teilprogramms Ende 2007 begonnen. Anfang 2008 werden im Forstresort zunächst drei Arbeitsgruppen initiiert, die sich aus Ministerialbeamten und Vertretern des Leitungsdienstes<sup>12</sup> der sechs für den Alpenraum zuständigen UFB zusammensetzen. Diese sollen konkrete Programminhalte entwickeln und auf ihre Umsetzbarkeit hin überprüfen. Nicht alle in den Projektgruppen diskutierten Ideen konnten sich in diesem Prozess durchsetzen (Arzberger 2014, S. 243). Das gemeinsame Ergebnis der verbliebenen zwei Arbeitsgruppen ist ein *Bergwaldoffensive* genanntes Förderprogramm mit dem Ziel, „den Bergwald und seine lebenswichtigen Schutzfunktionen nachhaltig für die erheblichen Klimaveränderungen im Alpenraum<sup>13</sup> zu stabilisieren“ (BayStReg & StMUG 2013, S. 50). Adressaten der mit der BWO verbundenen Förderung sind vorrangig Besitzer von Privat- und Körperschaftswäldern. Zentrale Inhalte der BWO sind neben neuen programmspezifischen Fördermöglichkeiten von konkreten waldbaulichen Maßnahmen im Alpenraum, die Konzentration auf abgegrenzte Projektgebiete und begleitende partizipative Steuerungsformate (siehe Kap.3.2.1 und 3.2.2) im Handlungsfeld der UFB.

Der offizielle Start der Bergwaldoffensive, die im *Klimaprogramm 2020* bis Ende 2011 terminiert ist, wird im Juli 2008 im Rahmen eines Ministertermins von Staatsminister Helmut Brunner in den Allgäuer Alpen bekannt gegeben. Im Herbst 2008 beginnen zwei UFB mit den ersten Schritten zur Umsetzung der BWO – zur Orientierung dient eine ministerielle Handreichung, der sog. „BWO-Leitfaden“ (StMELF 2008). Es werden zügig BWO-Projektmanager<sup>14</sup> eingestellt und erste BWO-Beiräte auf Landkreisebene initiiert.

---

<sup>12</sup> Amtsbezeichnung: „Bereichsleiter Forsten“

<sup>13</sup> gem. Definition Bayerisches Landesentwicklungsprogramm 2006 und Gebietskulisse der Alpenkonvention

<sup>14</sup> BWO-Manager müssen eine forstfachliche Ausbildung nachweisen; sie haben in der Regel gerade die Ausbildung zum gehobenen oder höheren Forstdienst abgeschlossen. In der Phase 1 und 2 der BWO werden sie als befristete Mitarbeiter im öffentlichen Dienst angestellt. Dies ändert sich ab 2019, BWO-Manager erhalten nun feste Arbeitsverträge in der Bayerischen Forstverwaltung und werden nur noch mit erfolgreich abgeschlossener Anwärterzeit für den gehobenen Forstdienst eingestellt.

Bis zum Ende des 1. Quartals 2009 haben alle beteiligten UFB befristet BWO-(Projekt)-Manager eingestellt. Der Reifegrad der amtsweisen Umsetzungsstrategien war sowohl auf der Ebene der Projektgebiete (= Pilotprojekte) als auch in Bezug auf die Etablierung von BWO-Beiräten zu diesem Zeitpunkt noch sehr unterschiedlich (vgl. hierzu *Böhling & Arzberger 2014, S. 47*).

Die BWO wird ab 2011 jeweils um zwei Jahre verlängert und aus den Haushaltsmitteln des Ressorts Forsten finanziert. Die BWO-Manager, die für die erste „Klimaprogramm-Phase“ (= BWO-Phase 1) befristet angestellt waren, können zu diesem Zeitpunkt noch – falls sie das wünschen – eine Vertragsverlängerung um jeweils zwei weitere Jahre erhalten, sofern dies die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Arbeitsrechts zulassen. Auch alle im Rahmen der BWO geplanten Maßnahmen unterliegen ab 2011 dem Zwei-Jahres-Rhythmus des bayerischen Doppelhaushalts. Diese zweite Phase endet 2018. Das Sturmereignis „Kolle“ im August 2017, die folgende Entscheidung des Ministerrats der Bayerischen Staatsregierung vom 7. September 2017 eine *Waldumbauoffensive 2030* zu starten (StMELF 2018, S. 13) sowie der Beschluss des Bayerischen Landtags „Nachhaltigen Waldumbau weiter voranbringen“ im Dezember 2017 stärken auch die BWO (Bayerischer Landtag 2017). Neben zusätzlichen finanziellen Mitteln ist vor allem die Tatsache, dass zukünftig festangestelltes Personal und nicht mehr Projektkräfte mit befristeten 2-Jahresverträgen als BWO-Manager tätig sein werden, eine wichtige Veränderung. Dazu werden neue Stellen in der Forstverwaltung geschaffen.

### 3.2.1 Lokale Bergwaldforen

---

Der BWO-Leitfaden empfiehlt den UFB die Etablierung von partizipativen Strukturen auf zwei räumlichen Ebenen (StMELF 2008, S. 3, 8): einer lokalen Projektebene und einer übergeordneten regionalen Ebene. Das grundsätzlich damit verbundene Ziel ist, die praktische Umsetzung der BWO zu unterstützen und regional sowie lokal zu verankern. Die jeweilige UFB lädt auf der lokalen Ebene für jedes einzelne Projektgebiet neben den Waldbesitzern die betroffenen Jagdpächter und Jäger, die lokal zuständigen Beamten aus der Unteren Jagdbehörde (UJB) und Unteren Naturschutzbehörde (UNB), die verantwortlichen Revierleiter und Förster aus den Fachstellen für Schutzwaldmanagement, Vertreter der Kommune, örtlicher Tourismusorganisationen und ggf. von Sportvereinen ein. In Abhängigkeit von der Größe des Projektgebiets und jeweiligen regionalen Waldbesitzstruktur können zwischen 20 bis 500 Waldbesitzende mit ihren Waldflächen Teil eines BWO-Projekts sein (*Böhling & Arzberger 2014, S. 47*).

In gemeinsamen Sitzungen sollen für räumlich klar abgegrenzte Gebiete forstliche Maßnahmen vereinbart werden. Da diese in der Regel ohne unterstützende jagdliche Strategien nicht erfolgreich sein können (vgl. z. B. Reimoser 2018; El Kateb et al. 2009; Meister 1992)<sup>15</sup>, muss das Vorgehen gemeinsam abgestimmt werden. Naturschutzfachliche Fragen (vgl. Arzberger 2018) und die Aufgabe der Besucherlenkung erhöhen die Komplexität der Aushandlungsprozesse in den Projektforen. Die Darstellung der vielfältigen Interessen, die in den Projektgebieten kumulieren und die in der Regel nicht zur gleichen Zeit an der gleichen Stelle voll umfänglich erfüllt werden können, ist der erste Schritt (vgl. Arzberger 2014, S. 242), bevor über die gemeinsame Maßnahmenplanung und -durchführung verhandelt werden kann. In den Umsetzungsempfehlungen des zuständigen Referats im StMELF werden diese Foren als „Projektausschuss zur Umsetzung mit den örtlich Beteiligten“ (StMELF 2008, S. 8) beschrieben, die laut Ablaufvorschlag erst eingesetzt werden, wenn die Projektauswahl, die Projektgrobplanung und die Eigentümeransprache durch die jeweilige UFB erfolgt ist. In der Praxis werden diese Projektausschüsse in Anlehnung an die stattfindenden Aushandlungsprozesse „Bergwaldforen“ oder „Runde Tische BWO“ genannt.

### 3.2.2 Regionale BWO-Beiräte

---

Mit der Etablierung von sogenannten „BWO-Beiräten“ auf der regionalen (Landkreis-)Ebene sollen die UFB vor allem die Öffentlichkeit und gesellschaftliche Akteure für die Notwendigkeit von forstlichen – und den damit verbundenen jagdlichen – Maßnahmen sensibilisieren (StMELF 2008, S. 4). Konkret geht es mit den regionalen Interessenvertretern darum, „die Auswahl der lokalen Projektgebiete vorbereitend zu diskutieren, [um, M.A.] damit einen offenen Austausch und transparente naturräumliche Planungen zu ermöglichen sowie Raumnutzungskonflikte zu antizipieren und ggf. de-eskalierend zu wirken“ (Arzberger 2019, S. 18). Die UFB übernimmt in den BWO-Beiräten in vielfach organisatorische Aufgaben und tritt vorrangig als Bergwald-Spezialist auf. Den Vorsitz des Beirats hat in der Regel der Landrat oder dessen Stellvertreter inne. Die Leitungsfunktion eines Landkreises wird in Bayern direkt gewählt und ist daher eine öffentlich bekannte und einflussreiche Person. Eine besondere Rolle spielen Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit, die mit der BWO verbunden sind. Hier übernehmen die BWO-Beiräte eine unterstützende Rolle für die UFB. Denn neben der Förderung der öffentlichen Wahrnehmung und Wertschätzung der Bergwälder gilt es im Rahmen des Programms, die „gesellschaftliche, politische und behördliche Verankerung der Bergwaldoffensive in

---

<sup>15</sup> Zur Grundproblematik des Wald-Wild-Konflikts vgl. Ammer et al. (2010).

der Region“ (StMELF 2008, S. 3) zu gewährleisten. Die UFB können dabei problemlos an das im Alpenraum etablierte „Kollektivsymbol“ (Link 1982) des „schützenden Schutzwaldes“ (Arzberger 2014, S. 240 f.; Suda & Arzberger 2011, S. 285 ff.) anknüpfen, auch wenn sie „nur noch“ von Bergwald sprechen. Die Betonung des Begriffs „Bergwald“ wird bewusst gewählt, um sich vom mitunter negativ konnotierten Begriff der „Schutzwaldsanierung“ abzugrenzen (Interview R-Rn).

In der ersten Phase der Bergwaldoffensive (2008 bis 2011 = Klimaprogrammphase) werden insgesamt dreißig Projektgebiete (= BWO-Projekte) initiiert, das entspricht einer Waldfläche von 38.451 ha. Dabei muss die Projektgebietsfläche nicht identisch sein mit den Teilflächen, auf denen konkrete forstliche Maßnahmen durchgeführt wurden. Meist werden verschiedene Maßnahmen (z.B. Durchforstungen, Pflanzungen oder Wegebaumaßnahmen) auf unterschiedlichen Flächen durchgeführt (Arzberger 2014, S. 242). Insgesamt werden in diesem Zeitraum „auf 57,51 ha die Pflanzung, auf 161,8 ha die Naturverjüngung und auf 228 ha Hiebsmaßnahmen zur Einleitung der Naturverjüngung gefördert“ (Bayerischer Landtag 2012, S. 2). Aus den für diesen Zeitraum eingestellten Sondermitteln des *Klimaprogramm 2020* werden für BWO-Projekte EUR 4,82 Mio. sowie für das Schalenwildgutachten Oberallgäu EUR 0,32 Mio. ausgegeben (Bayerischer Landtag 2012, S. 3). Bis Ende 2017 werden im bayerischen Alpenraum insgesamt 48 BWO-Projekte mit einer Gesamtfläche von knapp 52.000 ha durchgeführt und seit 2008 rund 18 Millionen Euro in das Sonderprogramm investiert (StMELF 2018, S. 34).

### 3.3 Mythos und Forschungslabor: Wald im bayerischen Alpenraum

---

Für eine valide Interpretation des Verwaltungshandelns rund um die bayerische *Bergwaldoffensive* ist es notwendig, den Kontext umfassend zu erfassen. Wurden bereits in Kapitel 3.1.2 die allgemeinen politischen Rahmenbedingungen im Bundesland Bayern charakterisiert, so gilt es nun die Besonderheiten des spezifischen politischen Feldes der Berg- und Schutzwaldpolitik in Bayern zu beschreiben. Das ist auch deshalb geboten, um in der späteren Reflexion verallgemeinerbare Erkenntnisse von fall- und feldspezifischen abgrenzen zu können. Die Beschreibung des spezifischen forstpolitischen Feldes war Gegenstand der ersten konstituierenden Publikation (Suda & Arzberger 2011) „Der Schutzwald-Mythos: Alpen ohne Bergwald sind wie ein Bergschuh ohne Schuhband!“.

Suda & Arzberger (2011) beschreiben, wie ausgehend von einem über die Zeit geprägten und im gesellschaftlichen Bewusstsein verankerten „Schutzwald“-Begriff sich eine Legitimation für politisches Eingreifen in private Waldbesitzverhältnisse entwickelte, die es ermöglichte, dass seit Ende der 1980er staatliche Gelder für Schutz- und Sanierungs-

maßnahmen ohne große öffentliche Diskussion bereit gestellt werden<sup>16</sup>. Dabei ist Schutzwald mehr als ein Begriff, er ist in erster Linie ein Symbol, das einen Nebensinn (vgl. hierzu grundlegend Husserl 1992) mit sich führt, der über seine eigentliche und direkte Bedeutung hinausgeht. Gesellschaftlich interessant wird ein Symbol nämlich erst, wenn es Signifikanz erreicht, indem die entwickelte/n Nebenbedeutung(en) gemeinschaftlich geteilt wird/werden (Gehlen 1997 [1940], S. 34). Eine wichtige Leistung von Symbolen ist, dass sie „komplexe Vorstellungen mit sinnlich wahrnehmbaren und benennbaren Phänomenen“ (Röhl 2010, S. 275) verknüpfen. Die Bedeutung, die Dinge für Menschen besitzen, wird damit handlungsleitend (Münch 2016, S. 7). So wird der Bergwald zum Schutzwald, der als Schutzwall die Menschen, seine Güter und Werte vor Naturgefahren schützt und an den nicht Hand angelegt werden darf (Arzberger 2014, S. 240). Menschliches Handeln – von Rodungen bis hin zum Waldsterben auslösenden *Sauren Regen* – bringt diese Wälder in Gefahr, weshalb diese selbst zum schützenswerten Objekt werden. Damit erhält die Symbolik eine zusätzliche Aufladung und Bipolarität „Schützt du mich, dann schütz ich dich!“ (Suda & Arzberger 2011, S. 285 f.). Eine Symbolik, deren Reduzierung, wie sich zeigt, auch in der Policy-Formulierung der Bergwaldoffensive wirksam wurde (Arzberger 2014, S. 241). In der aktuellen politischen Debatte zeigt sich jedoch, dass der menschliche Erfahrungszusammenhang von Schützendem hin zum Geschützten überdehnt wird, wenn die Schutzwaldsymbolik für den Naturgefahrenschutz in vom Alpenraum weit entfernte Gebiete, wie z. B. die Stadt Passau im Südosten Bayerns, am Rande des Mittelgebirgszugs Bayerischer Wald gelegen, übertragen wird (vgl. z. B. LWF 2018, S. 51).

Wie kulturell aufgeladen der Bayerische Alpenraum und seine Wälder sind (Weigl 2013, S. 413 f.; Suda & Arzberger 2011, S. 277), zeigte auch die Landesausstellung vom Haus der Bayerischen Geschichte zum 100jährigen Bestehen des Freistaats Bayern 2018. Im offiziellen Internetauftritt zur Ausstellung „Wald, Gebirge und Königstraum – Mythos Bayern“ ist zu lesen: „Wer sich ein Bild von Bayern vor dem geistigen Auge zeichnet, der denkt an Oberbayern: die Gebirge, die Seen, die Wälder“ und weiter „Der Mythos Wald ist ein Stück weit auch der Mythos Bayern“<sup>17</sup>. Deutlich wird damit auch, was Löw (2016) betont, wenn sie über die kommunikative Konstruktion von Raum schreibt, dass Wahrnehmung und Einordnung von physisch-materiellen Strukturen und die damit verbundenen Zuschreibungen stets gesellschaftlich vorstrukturiert sind. Räume werden ob ihrer sozialen Bedeutung beurteilt (Kilper 2010, S. 18). In diesem kulturell

---

<sup>16</sup> Kritik kam gelegentlich vom Obersten Bayerischen Rechnungshof in Bezug auf die Schutzwaldsanierung.

<sup>17</sup> <https://www.landesausstellung-ettal.de/information-landesausstellung/> (zuletzt aufgerufen am 19.04.2019)

aufgeladenen Raum einer „imagined community“ (Anderson 1988 zitiert in Weigl 2013, S. 413) fokussiert sich diese Arbeit nur auf einen kleinen Ausschnitt der Forstpolitik und -verwaltung und folgt somit der alten Bestimmung der Alpen als Laboratorium, einem „Steigerungsraum [...], der die Erscheinungen der Natur stärker, größer, deutlicher oder eben: intensiver als im Flachland zutage treten ließ“ (Felsch 2007, S. 8).

**Leistungsbeitrag Monika B. Arzberger:**

Publikation Suda & Arzberger (2011): Der Schutzwald-Mythos: *„Alpen ohne Bergwald sind wie ein Bergschuh ohne Schuhband!“*:

Die Publikation wurde in Zusammenarbeit mit Michael Suda erstellt. Im Vorfeld wurde von M.A. eine umfassende Literaturanalyse durchgeführt, die sich a) auf Dokumente des bayerischen Landtags von 1852 bis 2008, die unter den Stichworten „Bergwald“, „Schutzwald“, „Forstgesetz“, „Waldgesetz“, „Alpen“ recherchiert werden konnten, b) auf Veröffentlichungen der bayerischen Ministerien mit Bezug auf den Alpenraum, c) auf Veröffentlichungen von im bayerischen Alpenraum engagierten Vereinen und Verbänden und d) auf wissenschaftliche Veröffentlichungen und Sekundärliteratur mit Bezug zum bayerischen Alpenraum bezog. Ergänzend wurde von M.A. 2011 eine Online-Befragung bei den bayerischen Landtagsabgeordneten durchgeführt, um deren Assoziationen mit dem Begriff „Bergwald“ zu ermitteln, auszuwerten und darzustellen. In der Diskussion mit Michael Suda wurde die Bipolarität des „Schutzwald-Begriffs“ ermittelt und dargestellt (Kapitel 5, S. 285 – 287). Alle weiterführenden Kapitel wurden federführend von M.A. verfasst.

## 4 Konzeptionelle Fundierung: Theorie, Material und Methoden

---

Die transdisziplinäre Perspektive, die ein in der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung verortetes Forschungsprojekt einnehmen kann, wurde bereits in Kapitel 2.3 erläutert. In Kapitel 3.2 wurde das klimawandelinduzierte forstpolitische Programm (Storch & Winkel 2013, S. 23) *Bergwaldoffensive* beschrieben; dieses bietet sich als Forschungsobjekt für eine policy-bezogene Untersuchung besonders an, weil es sich auf einen klar umrissenen Raum bezieht und sich Zuständigkeiten für die Implementation eindeutig beschreiben lassen. Zugleich können im Sinne einer umfassenden Forschungsstrategie, sechs „Einzelfallanalysen“ (vgl. Hering & Schmidt 2014, S. 532) integriert werden, um das Handeln der sechs für die Implementation verantwortlichen UFB zu verstehen. Mit diesem Vorgehen wird das Ziel verfolgt, sowohl die Binnenstruktur des forstpolitischen Programms und der damit verbundenen Behörden als auch deren Umweltverhältnisse umfassend zu verstehen (vgl. Yin 2009, S. 18) und damit „einen höheren Grad an Plausibilität und Tiefe der Erklärung“ (Nullmeier 2013, S. 39) zu erreichen. Damit wird auch der von Janning (2006, S. 77 f.) formulierten Sorge, dass verwaltungswissenschaftliche Forschungsprogramme in Anbetracht einer Fokussierung auf Konzepte der Politikfeldanalyse, auch wenn diese die Implementierung von Politikinhalten zum Gegenstand hat (Bogumil & Jann 2009, S. 24), ihre zentralen Forschungsfragen rund um die Interaktion der Verwaltung als Akteur in komplexen Handlungskonstellationen aus dem Blick verlieren könnten, entgegengetreten (ähnlich auch Krönke 2017, S. 279 f.). Das Kapitel 4 führt nun die theoretische Fundierung und das konzeptionelle Gerüst des zehnjährigen Forschungsprojekts zusammen. Darüber hinaus vertieft es die Theorie und begründet die gewählten Methoden für den letzten Forschungsschritt, was nichts anderes heißt, als dass die Grundlagen geschaffen werden, um in Kapitel 6 auch noch die dritte Forschungsfrage beantworten zu können.

Grundsätzlich gilt für Fallstudien, dass sie primär anwendungsorientiert auf ein spezifisches Feld und einen speziellen Fall ausgerichtet sind. In Forschungsprojekten, die einer positivistisch geprägten Forschungstradition folgen, würde demnach die leitende Frage „What is this a case of?“ (Ragin & Becker 1992 in Blatter et al. 2007, S. 171) heißen, mit dem Ziel „zu einem theorieorientierten Modell zu kommen, um die induktiv gewonnenen Erkenntnisse mit deduktiven Konzepten und Theorien zu verknüpfen“ (Blatter et al. 2007, S. 171). Das vorliegende Forschungsprojekt basiert jedoch auf einem anderen ontologischen und epistemologischen Konzept, das davon ausgeht, dass kausale Erklärungsmodelle nicht geeignet sind soziale Prozesse zu verstehen (vgl. Kap. 4.1.1) und

stellt daher einen post-positivistischen interpretativen Zugang zum Forschungsobjekt in den Mittelpunkt.

Schwartz-Shea & Yanow (2012, S. 25 ff.) beschreiben in ihrem grundlegenden Werk zu interpretativer Forschungsarbeit, dass ein Forschungsimpuls („puzzle“) meist seinen Ursprung in „a tension between the expectations researchers bring to the field (based on their prior knowledge [...]) and what they observe and/or experience there“ (Schwartz-Shea & Yanow 2012, S. 28) hat. So stand auch zu Beginn dieses Forschungsprogramms das Erstaunen der Forscherin, dass es 2008 zur *Bergwaldoffensive* kam, dass diese im Vergleich zu anderen forstpolitischen Programmen reichlich mit Mitteln ausgestattet war und dass darin „plötzlich“ den UFB eine neue Handlungsstrategie vorgeschlagen wurde.

Zunächst galt das Staunen der Makroebene, aus der sich die erste Forschungsfrage ergab:

1. Wie kam es 2008 zur Integration partizipativer (Steuerungs-)Elemente in die forstpolitische Teilmaßnahme „Bergwaldoffensive“ des bayerischen „Klimaprogramm 2020“?

Aus der Begleitung des Umsetzungsprozesses der UFB sowie dem parallellaufenden qualitativen Forschungsprozess (vgl. Abb. 4) wurden zwei weitere Fragen entwickelt:

2. Wie haben die für die Implementation verantwortlichen Unteren Forstbehörden (UFB) diesen Auftrag innerhalb ihres Verwaltungshandelns umgesetzt?
3. Wenn Partizipation als spezifische Interaktionsform mit der organisationalen Umwelt verstanden werden soll, was hat dann diese Interaktion bestimmt?

Die forschungsleitenden Fragen konstituieren eine politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse, die sich mit der Umsetzung eines Verwaltungsprogramms beschäftigt und damit nicht nur die interne Beschaffenheit, sondern auch die Umweltbeziehungen der Organisation in den Blick nimmt (Janning 2006, S. 83). Es geht also darum, die *Bergwaldoffensive* auf der Makro-Ebene als Programm zu verstehen, und nach deren Merkmalen, Instrumenten und der Regelungsintensität der damit verbundenen gesetzlichen Normen zu fragen; auf der Meso-Ebene die beteiligten Verwaltungsebenen und -einheiten als Durchführungsinstanzen zu analysieren; und auf der Mikro-Ebene schließlich die beteiligten Akteure sowohl innerhalb der Behörden wie auch die Programmadressaten in den Blick zu nehmen (vgl. Krönke 2017, S. 282; Döhler 2014, S. 87).

So sieht sich das vorliegende Forschungsprojekt vor die verwaltungswissenschaftliche Herausforderung gestellt, die verschiedenen Betrachtungsebenen in Verbindung zu

bringen (vgl. Döhler 2014, S. 76; Donges 2012, S. 217) und eine Brücke zwischen Policy-Analyse und organisationstheoretischer Implementation des forstpolitischen Programms zu schlagen. Im Rahmen der zweiten und dritten forschungsleitenden Frage wird deshalb bewusst der Fokus auf die Meso-Ebene des Organisationssystems „Forstverwaltung“ gelegt. Damit wird dem Verständnis von Lautmann (2007, Sp. 426) gefolgt, wonach die Meso-Ebene eine „zwischen die Makro- und Mikroebene geschobene und beide vermittelnde Betrachtungsweise“ erlaubt.



Abb. 2: Differenzierung der Meso-Perspektive auf Organisationen (Quelle: Donges 2012, S. 217)

Die Meso-Ebene als Ausgangspunkt zu wählen, ermöglicht es, drei Perspektiven in die Analyse zu integrieren: Zum einen kann die Organisation selbst als handlungsfähige Struktur interpretiert werden, die zugleich handlungsfähiges soziales System als auch Akteur ist. Darüber hinaus verbindet sie Handlungen und Strukturen, also die Mikro- mit der Makroperspektive, sowie die Interaktion mit anderen Organisationen auf der Meso-Ebene. Dabei gilt: „Die Mesoebene ist aber weniger eine Brücke (über die man gehen kann oder auch nicht), sondern ein Scharnier, ohne das Mikro- und Makroebene in der Luft hängen würden“ (Altmeyen 2012, S. 236). Der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass auch andere Ansätze der Policy-Forschung, wie z. B. der Akteurzentrierte Institutionalismus, Politiknetzwerk-Analysen oder der Advocacy Coalition-Ansatz, die Verbindung von Mikro- und Makro-Ebene in den Blick nehmen, jedoch wendet sich keiner dieser Ansätze explizit der öffentlichen Verwaltung als spezifischem Akteur<sup>18</sup> im Politikfeld oder als speziellem Forschungsgegenstand zu (Janning 2006, S. 88).

Sowohl in den Politikwissenschaften – und hier insbesondere in der Policy-Forschung (Barbehön 2018, S. 191) – wie auch in den Organisationswissenschaften (Weik 2014, S. 346) finden interpretative Forschungsansätze zunehmend Anwendung, diese

<sup>18</sup> Für die besondere Rolle einer öffentlichen Verwaltung, die sich aus ihrem gesetzlich verankerten Gemeinwohlaufrag ergibt, vgl. *Arzberger (2019, S. 9 f.)*.

sollen nun auch für eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive fruchtbar gemacht werden. Denn „gerade in der Verbindung zur modernen Organisationstheorie“ liegt für Bogumil & Jann (2009, S. 294) das „zentrale innovative Potential der Verwaltungsforschung“. Hegele & Radtke (2018, S. 267 ff.) diagnostizieren in ihrer aktuellen Analyse der jüngeren deutschen Verwaltungswissenschaft einen fehlenden Fokus auf Individuen in der Verwaltung. Sie erhoffen sich aus einer solchen Perspektive „stärker nuancierte Erkenntnisse zum Einfluss von Verwaltungshandeln innerhalb des Policy-Making“ (Hegele & Radtke 2018, S. 277). Aber wenn wir mehr über die Mikroebene wissen, können auch Phänomene auf der Meso- und Makroebene besser verstanden werden (Hegele & Radtke 2018, S. 278).

Das fallzentrierte Design dieses Forschungsprogramms will also eine tiefergehende Beschreibung und Interpretation – *sowohl der politischen als auch der organisationalen/sozialen Strukturen und Prozesse* – ermöglichen (vgl. Blatter et al. 2007, S. 127) und nutzt dazu interpretative Ansätze, „die wirklichkeitskonstitutive Bedeutung von Sprache, Diskursen und Wissen hervor[zuh]eben“ (Barbehön 2018, S. 191). Im nächsten Schritt werden die zugrundeliegenden Annahmen interpretativer Analysen dargestellt.

#### 4.1 (Sozial-)Konstruktivistischer Forschungsrahmen

---

Das Forschungsprogramm verortet sich epistemologisch im Konstruktivismus. Eine an Immanuel Kants apriorisch-synthetische Erkenntnistheorie anknüpfende Position, die sich seit dem beginnenden 20. Jahrhundert in verschiedenen Ausprägungen weiterentwickelte. Den Ansätzen ist gemein, dass Erkennen der Wirklichkeit nur durch einen konstruierenden Vorgang einer beobachtenden Person geschehen kann. In der Folge ist es nicht möglich, das Wesen der Dinge selbst zu erkennen, sondern es gilt, den jeweiligen Erkenntnisprozess zu thematisieren. Damit können auch im Rahmen eines Forschungsprozesses Fakten nicht als ein Gegebenes, das es zu entdecken heißt, angenommen werden. Vielmehr gelten Fakten im „Konstruktivismus als kontingent, umkämpft und einer Vielzahl von Interpretationen ausgesetzt“ (Münch 2016, S. 8).

Mit *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit* haben Berger & Luckmann (1966) daran anknüpfend die Grundlage für die soziologische Metatheorie des Sozialkonstruktivismus gelegt. Dieser versucht zu verstehen, wie die soziale Wirklichkeit und deren Phänomene konstruiert werden. Dabei wird soziale Wirklichkeit, auch wenn in dieser z.B. Institutionen erzeugt werden, als etwas Prozesshaftes und damit Unbeständiges (Weick 1995a, S. 67) interpretiert. Der Ansatz von Berger & Luckmann blieb nicht unkritisiert, so wirft z. B. Giddens (1997 [1984]) den beiden Autoren vor, die Wirkung von

sozialen Strukturen und Zeitlichkeit zu vernachlässigen und bietet mit seiner *Theorie der Strukturierung* eine Alternative an, ohne dabei das konstruktivistische Paradigma zu verlassen.

Gemein ist allen interpretativen Ansätzen in den Sozialwissenschaften eine Abkehr von einem variablenbasierten Positivismus (Münch 2016, S. 3). Vielmehr sind die Intentionen der Akteure, die an Interaktionen beteiligt waren, aus denen die zu erklärenden sozialen Phänomene entstanden sind, Gegenstand der Analyse. Mit Blick auf die Untersuchung von Verwaltung als Organisation geht es also – wie bei Weick (1995a) formuliert – um die Frage der Sinnggebung, die mit Handlungen und Organisationen verbunden ist. Dies gilt auch für die Beschreibung von Veränderungsprozessen, denn nach Serana-Verlarde (2015: 52 zitiert in Heinelt 2016, S. 28) kann Wandel „as an ‚action‘ that is defined and structured by intentions, rather than as an abstract behavioral phenomenon“ verstanden werden.

Sowohl in den Politikwissenschaften als auch in den Organisationstheorien werden zunehmend konzeptionelle Defizite der rationalen Handlungswahl nach dem *rational choice*-Paradigma und institutioneller bzw. strukturell geprägter Handlungsimperative (Heinelt 2016, S. 24; Béland 2015, S. 238) aufgezeigt und alternativ interpretative Ansätze als Theorie<sup>19</sup> und Analyserahmen gewählt. Deren sozialkonstruktivistische Grundhaltung lässt sich wie folgt zusammenfassen: Es gibt keine außerhalb der Wahrnehmung der Akteure liegende Welt, sondern diese ist „ein Konstrukt von Bedeutungszuschreibungen [...], die sich aus kollektiven Prozessen der Interpretation von Wirklichkeit ergeben“ (Heinelt 2016, S. 29). Deshalb kann in der Konsequenz auch die Welt methodisch nicht als ein Objektives entschlüsselt werden. Dies bedeutet nicht, dass die Existenz von bestimmten Ereignissen und Wirklichkeit negiert würde, sondern, dass es auf die subjektive bzw. soziale Bewertung und Sinnggebung der Wirklichkeit ankommt. In ihrer Metatheorie zeigen Berger and Luckmann (2003 [1966]) auf, dass auch Politikfelder soziale Wirklichkeitskonstruktionen sind und stellen den sozialen Sinn in den Fokus ihrer Theorie, weil dieser kollektives Handeln leitet (vgl. Wagenaar 2011, S. 4; für die Wirklichkeitskonstruktion und die epistemologischen Annahmen in der Organisationstheorie: z.B. Bea and Göbel 2010, 178 f. oder Wollnik 1993, S. 278).

Aus diesen Grundannahmen folgt, dass auch Sprache die Welt nicht abbildet, sondern vielmehr Sprache die Welt konstituiert (Schwartz-Shea & Yanow 2012, S. 46). Damit

---

<sup>19</sup> Beispielhafte Vertreter der gesellschaftspolitischen Perspektive Lyotard, J.-F.; Bourdieu, S.; Foucault, M.; der organisationstheoretischen Perspektive: Weick, K.E., Wollnik, M.; Deal, T.E. & Kennedy A.A.; Schein, E. H.;

muss logischerweise auch ein empirisches verwaltungswissenschaftliches Forschungsprogramm in ein sprachliches Geschehen eingebettet werden. Nur über sprachliche Interaktionen erhalten Forschende Teilhabe am Forschungsfeld bzw. am Forschungsgegenstand. Da das sprachliche Geschehen kontextabhängig ist, darf dieses im Rahmen einer interpretativen Forschungsstrategie nicht unbeachtet bleiben (Schwartz-Shea & Yanow 2012, S. 53). Eine ausführliche Beschreibung des Feldes ist daher geboten (vgl. Kapitel 2.3).

Aus der epistemologischen Perspektive gilt es für das Forschungsdesign zusammenfassend festzuhalten, dass „die soziale Welt durch Interpretationen geprägt ist, die stark kontextbezogen sind. Ein Streben nach Objektivität und allgemeinen Gesetzmäßigkeiten, wie es positivistischen Forschungsansätzen gemein ist, kann demnach nicht Ziel sein“ (Schwartz-Shea & Yanow 2012, S. 92)<sup>20</sup>. In der Konsequenz muss sich auch so das Erkenntnisinteresse, das mit der Anwendung qualitativer Forschungsmethoden verbunden ist, von positivistischen Ansätzen unterscheiden. Das hier verfolgte Forschungsprogramm verortet sich daher innerhalb der interpretativ-hermeneutischen Tradition, die fragt „wie Menschen Bedeutungen herstellen, kommunizieren und verstehen sowohl in Bezug auf Praktiken als auch auf Text“ (Münch 2016, S. 16; vgl. auch Weik 2001). In diesem Rahmen ist auch eine wissenschaftliche Zusammenschau von Policy-Analyse und Organisationsforschung möglich (vgl. Kap. 4.1). Anders geht ein zweiter prominenter Forschungsstrang innerhalb des interpretativen Paradigmas in der Policy-Forschung vor. Die darin verorteten poststrukturalistischen Ansätze, lehnen eine Rekonstruktion subjektiven Sinns oder den Rückgriff auf Akteure oder Intentionen ab (Nullmeier 2013, S. 28); als Diskursanalysen gewinnen sie zunehmend an Bedeutung (Barbehön 2018, S. 192).

#### 4.1.1 Interpretativ-hermeneutisches Vorgehen

Ganz allgemein gesprochen befassen sich hermeneutische Methoden mit der Interpretation von „Lebensäußerungen“ des Menschen (Bea & Göbel 2010, S. 35; zu den allgemeinen Kennzeichen auch Weik 2001). Wilhelm Dilthey (1833-1911), der Vater der modernen Hermeneutik, legt in seiner Schrift *Der Aufbau der geschichtlichen Welt der Geisteswissenschaften* dar, wie sich die Geisteswissenschaft durch die methodische Anbindung an die soziale Wirklichkeit von den Naturwissenschaften unterscheidet. In den Naturwissenschaften nimmt sich der Mensch vollkommen zurück, „um aus seinen Eindrücken

---

<sup>20</sup> Für eine zusammenfassende Gegenüberstellung von neo-positivistischen und interpretativen Ansätzen siehe Münch (2016, S. 23).

diesen großen Gegenstand Natur nach Gesetzen zu konstruieren“ (Dilthey 1992, S. 83). Dem gegenüber steht das Leben, das er bewusst in dem einschränkenden Bezug auf das menschliche beschreibt, das sich „in der Wechselwirkung der Lebenseinheiten<sup>21</sup>“ (Dilthey 1992, S. 228) fassen lässt. Leben kann demnach nicht subjektunabhängig verstanden werden und Sprache steht beispielhaft für die hermeneutische Wechselbeziehung zwischen dem Leben und seinen Einheiten (vgl. ausführlich Mead 1973).

Zwischenzeitlich wird die Unterscheidung zwischen hermeneutischem Verstehen und naturwissenschaftlicher Erklärung nicht als reiner Gegensatz verstanden, sondern sie gehen Hand in Hand (Kieser 1993, S. 22 ff.). So kann davon ausgegangen werden, dass der eine Handlung deutenden Person eine Theorie zur Verfügung steht, die der beobachteten Handlung gewisse Gesetzmäßigkeiten unterstellt. Diese Annahme liegt auch dem wissenschaftlichen Handeln zugrunde, das damit verbundene Vorgehen wird als *hermeneutischer Zirkel* bezeichnet (Bea & Göbel 2010, S. 38). Indem die Forscherin mit einem durch Erfahrung gewonnenen Vorverständnis Texte, Handlungen und Artefakte einordnet und versteht, gelingt es, das bestehende Verständnis zu vertiefen. Wichtige Voraussetzung ist jedoch, sich als Forscher stets der „eigenen Voreingenommenheit“ bewusst zu sein „und für andere Möglichkeiten der Interpretation offen zu bleiben“ (Bea & Göbel 2010, S. 38).

Nach Berger & Luckmann (2003 [1966]) geht die interpretativ-hermeneutische Tradition davon aus, dass es eine „von Menschen selbstproduzierte soziale Ordnung [gibt, M.A.], die über Institutionalisierung, Objektivierung und Legitimation als objektiv, äußerlich und quasi naturgegeben erfahren wird“ (Münch 2016, S. 112). Auf diese subjektive Interpretation der sozialen Ordnung richtet sich das Forschungsinteresse. Bea & Göbel (2010, S. 39) weisen darauf hin, dass „[o]bwohl der Forscher bei der Interpretation etwas schafft, was über die Einzelfakten hinausgeht, und insofern etwas Subjektives hinzufügt, darf man die Hermeneutik nicht als ‚geistreiches Hineinlegen beliebiger Deutungen‘ verstehen.“ Vielmehr wird „Intersubjektivität zur Voraussetzung und Garantie der Richtigkeit“ (Esser et al., 1977, S. 90 zitiert in Lamnek & Krell 2016, S. 81).

Zusammenfassend lässt sich im Rahmen eines empirisch-qualitativen Forschungsdesigns ein interpretativ-hermeneutisches Vorgehen anhand folgender Kennzeichen identifizieren:

1. Empirische Daten werden von den Forschenden als menschliche Lebensäußerungen interpretiert.

---

<sup>21</sup> Mit „Lebenseinheiten“ bezeichnet Dilthey den Menschen als körperlich, geistiges und soziales Wesen.

2. Dabei wird davon ausgegangen, dass Menschen intentional handelnde Subjekte sind und nicht einfach einem Reiz-Reaktionsschema folgen.
3. Die Daten werden vom Forschenden auf Grundlage des die eigene Forschung prägenden Vorverständnisses interpretiert.

Nach dieser grundsätzlichen Einordnung werden nun die interpretativen Zugänge zur Policy-Analyse und zur Organisationsforschung kurz dargestellt und anschließend begründet, warum diese als interpretative Verwaltungsforschung zusammengedacht werden können.

#### 4.1.2 Interpretative Policy-Analyse

Mit einer sich verändernden Gesellschaft, die heute sowohl mit „postmodern“ charakterisiert (Schimank 2013, S. 391 f.) sowie als Informationsgesellschaft<sup>22</sup> (Steinbicker 2013, S. 408) beschrieben wird, geht eine sich parallel dazu verändernde Form der Politikgestaltung und -vermittlung einher. Ideelle und kognitive Faktoren gewinnen seit den 1990ern (Münch 2016, S. 2; Pülzl & Wydra 2011, S. 395) nicht nur in der Praxis, sondern auch in der wissenschaftlichen Analyse an Bedeutung. Blatter et al. (2007, S. 17) beschreiben diese Veränderung pointiert:

*„[...] dass die in Politik involvierten Akteure - Bürger wie professionelle Politiker - sich nicht einfach auf ihre Rolle als Datenträger von objektiven Positionen, Interessen oder Funktionen - Merkmale und Eigenschaften, die einfach von außen betrachtet oder den Akteuren zugeschrieben werden - reduzieren lassen. Stattdessen sind politische Entscheidungen und politisches Handeln sowie ihre Darstellung und Wahrnehmung als ein komplexer Interpretations- und (Re-)Konstruktionsprozess aufzufassen, in den die Ideen und Identitäten der konkreten Akteure mit hineinspielen und in dem sich Werte und normative Leitvorstellungen auf gewisse Weise umsetzen.“*

Die interpretative Politikfeldanalyse greift dies auf und hat zwischenzeitlich vielfältige Debattenbeiträge, Perspektiven und Akzentsetzungen in die politikwissenschaftliche Debatte eingebracht (vgl. Keller 2012, S. 315). So strukturiert Münch (2016) in ihrem Grundlagenwerk der Interpretativen Policy Analyse (IPA) die verschiedenen Ansätze anhand der Schlüsselkonzepte „Ideen und Wissen“ sowie dem Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik (Münch 2016, S. 54 ff.). Wagenaar (2011) unterscheidet hingegen die interpretativen Ansätze der Policy-Analyse entlang der Begriffe „hermeneutisch“, „dialogisch“, „diskursiv“ (Wagenaar 2011, S. 40 ff.)

Die IPA grenzt sich bewusst von Rational-Choice-Theorien und institutionalistischen Policy-Analysen ab. Ziel ist es vielmehr, die Interpretationen und Kausalannahmen bei

---

<sup>22</sup> Synonym auch: Wissens-, Netzwerk- oder postindustrielle Gesellschaft.

der Konstruktion und politischen Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme zu erfassen (Münch 2016, S. 2). Auch wenn Ähnlichkeiten zu den neo-institutionalistischen Ansätzen bestehen, die ebenso betonen, dass die soziale Realität – mit all ihren Institutionen – sozial konstruiert sei, so spielt in diesen der subjektive Sinngehalt eine untergeordnete Rolle. Im Mittelpunkt der IPA steht also das „politische Geschehen als Geflecht aus Handlungen und Interaktionen zwischen (individuellen, korporativen, kollektiven) Akteuren“ (Nullmeier 2013, S. 23), in denen „die Begründungsfähigkeit und der Kampf um Ideen und Interpretationshorizonte an Bedeutung gewinnen“ (Münch 2016, V). Mit dieser interpretativen Wende geht einher, dass Politikverläufe nicht mehr nur aus Nutzenmaximierungskalkülen eines Homo Oeconomicus erklärt, sondern als sprachlich vermittelte und geprägte Interpretationsprozesse verstanden werden (Pülzl & Wydra 2011, S. 396). Das weite Feld der IPA basiert demnach auf zwei Grundannahmen: zum einen, dass Wirklichkeit sozial und sprachlich konstruiert und zum anderen, dass Politik als Kampf um Bedeutung und Ideen zu verstehen ist (Münch 2016, S. 24). Ausgehend von dieser Grundlinie siedeln sich verschiedene Forschungsstränge an (vgl. S. 28). Eine verbindende Standarddefinition der IPA bietet für Münch (2016) Dvora Yannow (2000) an:

*„Ein interpretativer Zugang zur Policy-Analyse ist einer, der auf die Bedeutungen einer Policy fokussiert, auf die Werte, Gefühle oder Überzeugungen, die sie ausdrücken, und auf die Prozesse in denen die Bedeutungen kommuniziert werden und ‚gelesen‘ werden durch die verschiedenen Publika.“ (Zitat und Übersetzung: Münch 2016, S. 50)*

Auch aus der Perspektive der IPA kann ein Politikfeld als regelungsbedürftiges Problem (Schneider & Janning 2006, S. 64 ff.) verstanden werden, allerdings geht mit der damit verbundenen sozialkonstruktivistischen Konzeption von Politik einher, dass danach gefragt werden muss, wie ein (soziales) Phänomen „plötzlich“ zu einem wahrgenommenen Problem wird (Spector & Kitsuse 2009, S. 128). Für Spector & Kitsuse (2009, S. 84) tragen Lösungsmöglichkeiten wesentlich zur Problemkonstruktion bei, indem sie einen interpretativen Rahmen liefern, innerhalb dessen die Probleme geäußert werden können. Eine Annahme die auch Kingdon (2003 [1984], S. 109 f.) verfolgt<sup>23</sup>. Münch (2016, S. 10) stellt ebenso fest, dass „was zu einem Problem gemacht werde, werde häufig dadurch bestimmt, ob gangbare Lösungsansätze vorhanden sind“.

Habermas folgend lehnen die Vertreter der IPA die Annahme ab, dass Politik rationale Problemlösung sei (Münch 2016, S. 48). Demnach können auch politische Entscheidungsprozesse nicht einfach als objektive Mechanismen bzw. durch eine Relationierung von Variablen im Policy-Zyklus abgebildet werden. „Vielmehr liegt der Grund für die

---

<sup>23</sup> vgl. auch Seite 45 und Kap. 5.1

Komplexität der politischen Gestaltungsprozesse in der Unschärfe und Subjektivität der Wahrnehmungen und Interpretationen der am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure und in der Veränderung der Policy-Inhalte und -Implikationen durch einen fortwährenden Diskussionsprozess im Politikfeld“ (Blatter et al. 2007, 20 f.). Um dennoch die Prozesse des Policy-Making nachvollziehen zu können, ist es notwendig, die Interpretationen der Akteure und diskursive Praktiken herauszuarbeiten (Gottweis 2006, S. 463). Der Begriff *Interpretation* steht dabei für die doppelte Hermeneutik, wie sie Giddens (1997 [1984], S. 338) beschrieben hat, denn das wissenschaftlich interpretierte Phänomen sei bereits zuvor sinnhaft im Feld konstituiert worden. Münch (2016, S. 15) beschreibt dies als doppelte Funktion von Interpretation „einerseits als Untersuchungsobjekt – wenn es beispielsweise um die Rekonstruktion von Deutungsmustern und Frames geht – und andererseits als Untersuchungsmethode“.

In der IPA spielt Sprache eine elementare Rolle. Argumente und Argumentationen, d.h. der „Prozess, mit dessen Hilfe Menschen mittels vernünftiger Begründung zu einem Schluss kommen“ (Münch 2016, S. 48), sind Bestandteile des Forschungsinteresses. Dabei gilt auch hier, dem interpretativen Paradigma folgend, dass Policy-Texte keine eindeutige, unmissverständliche Bedeutung haben können (Schwartz-Shea & Yanow 2012, S. 43). Daraus folgt, dass auch in der für diese Arbeit interessanten Phase der Politik-Implementation gilt, dass die Bedeutung der Policy *nicht* zwischen allen daran Beteiligten des PAS geteilt werden müsse<sup>24</sup>. So geht die IPA davon aus, dass die Bedeutung einer Policy erst im Kontext der Implementierung entsteht (Nullmeier 1997, S. 141). Für die Analyse bedeutet dies, die verschiedenen Interpretationen eines politischen Konzepts (Gesetz, Verordnung oder Programms) aufzudecken (Münch 2016, S. 47; vgl. auch Hajer 2002, S. 63).

Da sich diese Forschungsarbeit mit der Anwendung partizipativer Verfahren, und deshalb auch mit demokratietheoretischen Konzepten, auseinandersetzt, muss an dieser Stelle auch der Begriff bzw. das Konzept der *Deliberation* reflektiert werden. In der IPA hat sich dazu ein spezifischer Forschungsstrang entwickelt; nicht zuletzt, weil die argumentative Wende in den Sozialwissenschaften von der Planungstheorie stark mit beeinflusst wurde (Gottweis 2006, 474 f.). Dort verortete interpretative Arbeiten untersuchen nicht nur die verschiedenen kommunikativen Praktiken, sondern fragen auch nach den (institutionellen) Rahmenbedingungen deliberativer Kommunikation, die sie an strukturellen Parametern wie Authentizität, Inklusivität und Effektivität, sowie den Beteiligten und damit verbundenen Fragen der Legitimität und Autorität der gewählten Ver-

---

<sup>24</sup> Vgl. Kap. 4.1.3.1, Seite 28 zur Entwicklung sinngebender Geschichten in Organisationen.

fahrensformen festmachen lassen (Dryzek & Hendriks 2012, S. 31). Für Hajer (2002, S. 64) ist mit *Deliberation* eine bestimmte Qualität der Debatte oder Diskussion verbunden, die sich durch Offenheit, Gegenseitigkeit und Rechenschaft kennzeichnen lässt. Eine interessante Perspektive, die in diesem Forschungsprojekt nicht zusätzlich eingenommen werden konnte, jedoch weiterführende Einblicke in die Implementationspraxis erwarten lässt. Diese sind daher einer zukünftigen Analyse der sich im Rahmen der BWO entwickelten einzelnen partizipativen Foren vorbehalten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in der IPA, die der hermeneutischen Tradition folgt, Politikverläufe als Situationsinterpretationen von Akteuren wahrgenommen werden (Nullmeier 2013, S. 22). Sie weist den Anspruch, generalisierbare Erklärungen für Politikergebnisse zu entwickeln, zurück und plädiert hingegen für einen Perspektivenwechsel, der die konstitutive Frage des „Wie?“ und die Beschreibung des „Was?“ in den Mittelpunkt der Forschung rückt (Schwartz-Shea & Yanow 2012, S. 26 ff.). Einer kausalen Logik von Ursache-Wirkungs-Ketten zu folgen, ist auf Basis der sozialkonstruktivistischen Grundannahmen nicht möglich. Dies gilt auch für Begriffe wie *Ideen* und *Wissen* oder *Interessen*. So sind weder Ideen, im Sinne von kognitiven Prozessen, isolierbare Faktoren (Nullmeier 2013, S. 22 f.), noch lassen sich Interessen als gegeben voraussetzen. Vielmehr gilt es, diese als „historisch veränderbare, kontextgeprägte und durch spezifische Wissens Elemente konstituierte Handlungsmotivationen“ (Münch 2016, S. 32) zu analysieren (Nullmeier 2013, S. 25).

#### 4.1.3 Interpretative Organisationstheorie

Bereits in den 1970ern wird die kritische epistemologische Auseinandersetzung mit dem Subjekt-Objekt-Modell des Positivismus in den Organisationswissenschaften aufgegriffen (Kieser & Ebers 2014, S. 22). Den interpretativen Ansätzen der Organisationstheorien ist ebenso die Überzeugung gemein, dass ein objektiver, neutraler Zugang zum Forschungsobjekt mittels eines unabhängigen Beobachters nicht möglich ist, denn der Akt der Beobachtung verändert bereits die Situation. Die Veränderung selbst unterliegt dabei nicht der Kontrolle der Forschenden. Wenn schon kein objektiver, neutraler Zugang möglich sei, so die Annahme, bietet der verstehende Zugang der interpretativen Methoden eine Alternative, die Organisation zu beschreiben (Scherer & Marti 2014, S. 21 f.). Dazu gehört auch, dass der Forscher bzw. die Forscherin „an den Aktivitäten in organisationalen Forschungsfeldern selbst teil[nimmt], um die sozialen Bedeutungen bzw. Sinnzusammenhänge der Akteure aus der Teilnehmerperspektive rekonstruieren zu können“ (Scherer & Pietsch 2007, S. 14).

Die interpretativen Theorien der Organisationswissenschaften basieren wie der der IPA auf der Annahme, „dass Sprache und Kommunikation von zentraler Bedeutung für Organisatoren sind“ (Weik 2014, S. 346). Diese haben einen zentralen Anteil an der Sinnstiftung, der sozialen Interaktion, der Wissensbildung und den Strukturen, die Organisationen als soziales Gebilde formen und transformieren. Bea & Göbel (2010, S. 55 f.) zählen diese Ansätze zu den jüngeren Organisationstheorien, vermeiden jedoch den Vergleich von „modern“ und „alt“. Beginnend mit dem Bürokratieansatz von Max Weber hätten alle Ansätze „das komplexe Gesamtbild der Organisation“ bereichert und jeweils in „bestimmten Teilaspekten ihre Aktualität bewahrt“ (Bea & Göbel 2010, S. 56). 2014 haben Kieser & Ebers die interpretativen Theorien neu in die siebte Auflage ihres Standardwerks *Organisationstheorien* aufgenommen.

Zu den Vertretern werden Karl E. Weick *The Social Psychology of Organizing* (1979), Terrace E. Deal & Allan A. Kennedy *Corporate Cultures* (1982), Edgar H. Schein *Organizational culture and leadership* (1985) gezählt, die Sprache in ihrer symbolischen oder sinnstiftenden Dimension als relevant für die Organisation betrachten (Weik 2014, S. 351 ff.; Bea & Göbel 2010, S. 172). *Organizational Sensemaking Studies* untersuchen die Herstellung und Aufrechterhaltung von Bedeutung in und durch Organisation. „Dabei stellt Sinn die Grundkategorie menschlichen Seins dar, d.h. Ursache und Wirkung allen menschlichen Denkens und Handelns. Indem Individuen und auch Kollektive ununterbrochen Sinn generieren und aufrechterhalten, bewahren sie die notwendige Übersicht und Handlungsfähigkeit in den komplexen Situationen, in denen sie sich ständig wiederfinden.“ (Wetzel 2005, S. 159 f.) Die Gruppe der *Critical Management Studies* fokussiert hingegen auf die ideologische-politische Dimension von Sprache und referenziert auf die Theorien von Jean-François Lyotard, Pierre Bourdieu oder Michel Foucault (Weik 2014, S. 366 ff.). Scherm & Pietsch (2007, S. 14) fassen unter die interpretativen auch die Vertreter der Strukturierungstheorie, wie z.B. Günther Ortman *Formen der Produktion* (1995) oder Willi Küpper & Anke Felsch *Organisation, Macht und Ökonomie* (2000) und neuere Theorien autopoietischer Systeme, die grundlegend von den Arbeiten Niklas Luhmanns geprägt sind (Scherm & Pietsch 2007, S. 103). Neuere Organisationsmodelle wie das St. Galler-Management-Modell (SGMM) (Rüegg-Stürm & Grand 2017) konzipieren Management als „reflexive Gestaltungspraxis“. Sie bauen dabei auf den oben genannten Theoretikern der ersten Gruppe auf und verbinden diese insbesondere mit autopoietischen, systemischen Ansätzen.

Charakteristisch für die Ansätze der interpretativen Organisationstheorie ist die Kontingenz sozialer Wirklichkeit (Wollnik 1992, S. 1786). Das impliziert, dass auch die

Organisation *Forstverwaltung* (zu Verwaltung als Organisation vgl. z. B. Seibel 2017, S. 32 ff., 40, 102 ff.; Bohne 2014, S. 165; Bogumil & Jann 2009, 135 f.) als eine Minigesellschaft mit eigener Kultur beschrieben werden kann (vgl. Schein 2010, S. 255 ff.), die für ihre Mitglieder die Mehrdeutigkeit sowohl in der Interpretation der organisationalen Umwelt als auch von internen Handlungsanlässen reduziert und Konsens über „die gemeinsame organisationale Welt“ fördert. Konsens entsteht, sobald eine *richtige* Sicht der Dinge geteilt wird (Bea & Göbel 2010, S. 174). „Organisationen laufen [dann, M.A.] nach Regeln ab, die durch das Handeln der Akteurinnen und Akteure selber *geschaffen und verändert* werden“ (Scherer & Marti 2014, S. 22, Hervorhebung i. O.). *Kurz*: Die wahrnehmbare organisatorische Wirklichkeit ist ein Ergebnis sozialer Konstruktion. Oder in der Sprache des SGMM: „Was konkret geschieht, entfaltet durch fortlaufende Beobachtungen, kommunikative Bezugnahmen und Interpretationen in einer Art und Weise Wirkungen für die Zukunft, die nicht vorhersehbar sind“ (Rüegg-Stürm & Grand 2017, S. 53).

Als Theoriefolie für die zweite und insbesondere dritte Forschungsfrage, die davon ausgeht, dass Partizipation als spezifische Interaktionsform der Verwaltung mit ihrer Umwelt verstanden werden kann (vgl. *Arzberger 2019, S. 9*), wurde aus der Gruppe der interpretativen Theorien hier die von Karl E. Weick aufgegriffen. Diese und ihre systemische Erweiterung wird im Folgenden kurz dargestellt, um in der Ergebnisdiskussion auch den Mikro-Meso-Kontext (vgl. Abb. 2) des Verwaltungshandelns einbringen zu können. In seiner grundlegenden Arbeit *The Social Psychology of Organizing* (1969) will Weick weniger die strukturellen Merkmale von Organisationen analysieren, sondern vielmehr den Blick darauf lenken, wie Organisationen sich selbst und ihre Umwelt verstehen. Weick, der heute zu den Klassikern der Organisationstheorie zählt (Weick 2014, S. 384), stellt mit seinem Ansatz die Folgen der Konzeptualisierung von Organisationen in den Mittelpunkt und zeigt auf, dass die Orientierung am Management-Denken mit seinen zähl- und messbaren Variablen und seinen spezifischen Problemformulierungen das Sprechen über Organisationen mehr behindert als befördert (Weick 2014, S. 360). Vielmehr geht es darum, das Handeln von Menschen in Organisationen – und letztendlich über das personelle Handeln das Handeln von Organisationen – zu erklären. Daraus folgt für Weick selbst, „dass Organisationstheorie in letzter Analyse auf Vorhersagen von Verhalten hinausläuft“ (Weick 1995a, S. 54). Der Ansatz von Weick wird im Folgenden charakterisiert, neben einer allgemeinen Beschreibung des *Organisierens* wird aufgrund der Fragestellung dieser Arbeit ein besonderes Augenmerk auf die Gestaltung der Umweltbeziehungen der Organisation gelegt.

#### 4.1.3.1 *Der Prozess des Organisierens – Kommunikation und Sinngebung*

In seinem organisationstheoretischen Ansatz definiert Weick Organisation als „ein Aneinanderreihen und Verknüpfen von Interaktionsprozessen, ein Zusammenspiel von unterschiedlichen Prozessen, aus denen schließlich habitualisierte Routinen und Netzwerke von Handlungen hervorgehen“ (Weick 2001, S. 123). Organisationen sind demnach nichts Statisches, sondern vielmehr durch ihren jeweiligen fortwährenden Prozess des Organisierens bestimmbar (Weick 1995a, S. 53, 129 f., 334). Damit stellt sich die Frage, wie Organisationen sich selbst und ihre Umwelt verstehen und welche Handlungen sie daraus ableiten. Dabei geht Weick von einer Welt aus, in der die Konsequenzen von Handlungen nur bedingt vorherzusehen sind.

Das Verständnis von Organisation als Prozess des Organisierens impliziert die Unbeständigkeit als Kennzeichen jeder Zeitlichkeit (Weick 1995a, S. 67). Um unter der Herausforderung einer permanenten Umweltveränderung bestehen zu können, sind Organisationen darauf angewiesen, nicht nur für ihr Handeln sondern auch für ihre Existenzform Sinnstiftung aufrechtzuerhalten – getrieben von der Erfahrung „of being thrown into an ongoing, unknowable, unpredictable streaming of experience in search of answers to the question, *„what is the story?“*“ (Weick et al. 2005, S. 410, Hervorhebung M.A.). Für die Handlungsfähigkeit einer Organisation braucht es demnach geteilte Interpretationen innerhalb der Organisation und sinngebende Geschichten, die über die Organisation selbst und ihre Umwelt erzählt werden. Im Rahmen eines fortlaufenden Entwicklungsprozesses geht es um Verantwortlichkeiten, Plausibilitäten und die Frage nach Identität. Menschen greifen dann zum Mittel des Organisierens, wenn sie mehrdeutige Umwelt-Inputs mit Sinn versehen wollen. Mit diesem formulierten Sinn gestalten sie rückwirkend die Welt und versehen sie so mit einer Ordnung, die sie als Individuen handlungsfähig erhält (Weick 2001, S. 128). Dies geschieht in Form von Interakten mit anderen Menschen. Sinngebung ist somit nie ein rein subjektiver Prozess, sondern benötigt einen gemeinsamen reflexiven Konstruktionsprozess. Unterschiedliche Vorerfahrungen werden zu einer gemeinsamen Interpretation zusammengeführt. Das bedeutet: „Sensemaking is about Organizing through Communication!“ (Weick 2001, S. 131).

Weicks Ansatz des *Sensemaking in Organizations* ist universal für jeden Organisationstyp anwendbar. Seine Annahmen können ohne definatorische Abgrenzungen in verschiedenen organisationalen Umwelten und Rationalitäten (vgl. hierzu Diesing 1962; auch Bohne 2018, S. 44; Schedler & Rüegg-Stürm 2013b) genutzt werden. Im Mittelpunkt seiner Theorie steht das soziale Handeln, das allen Organisationen gemein ist, wenn sie Handlungen koordinieren, um Stabilitäten zu erzeugen und Routinen auszubilden.

Wichtig ist, in der Analyse für die ständigen Veränderungen, die sich schon allein aus dem Alltag und der Umwelt ergeben, sensibel zu bleiben (Weick 2012, S. 224; Weick 2001, S. 123). Darüber hinaus darf das Sprechen von Organisationen und Organisieren nicht davon ablenken, dass es Menschen sind, die diesen Prozess vollbringen. Dabei geht Weick davon aus, „daß [sic!] Menschen weniger zielorientiert als vielmehr zielinterpretierend handeln. Individuelles Handeln wird demnach nicht ex ante bestimmt und ausgerichtet, sondern erst im Nachhinein mit Sinn versehen und entsprechend interpretiert“ (Wetzel 2005, S. 163).

Soziale Interaktion ist die Basis allen organisationalen Handelns und spiegelt sich auch in Weicks Grundformel des Organisierens (auch Abb. 5, S. 79) wieder: „Wie kann ich wissen, was ich denke, bevor ich sehe, was ich sage.“ (Weick 1995a, S. 196). Im Detail beschreibt Weick den Prozess des „Organisierens“ als eine Sequenz von *ökologischem Wandel – Gestaltung* ( $\triangleq$  „sagen“) – *Selektion* ( $\triangleq$  „sehen“) – *Retention* ( $\triangleq$  „wissen“). Es geht darum, dass im gewohnten Alltagsfluss Veränderungen in der Umwelt wahrgenommen (= *ökologischer Wandel*) und aktiv aus dem Erlebensstrom ausgewählt werden, die Mehrdeutigkeit der ausgewählten Veränderungen reduziert wird und die so gewonnenen Produkte der Sinnzuschreibung gespeichert werden (Weick 1995a, S. 179 ff.). Feedbackschleifen von der Speicherung zurück auf die vorhergehenden Prozesse der Gestaltung und Selektion verweisen von der Mikroebene der Interakte zwischen Individuen auf die spezifische Tätigkeit der Sinnggebung im Kontext einer Entwicklung der Organisation. Dabei ist es der organisatorische Prozess der Gestaltung, der durch die sinnggebenden Aktivitäten des Auswählens und Einklammerns von Ereignissen aus dem Erlebnisstrom dazu führt, dass Veränderungen in die bestehende geordnete Situation der Organisation eingebracht werden: „To make sense is to connect the abstract with the concrete“ (Weick et al. 2005, S. 411). Ein durchaus willkürlicher Prozess, denn was ausgewählt und eingeklammert wird, hängt vom Individuum und seinen Erkennungsmustern ab. Die bereits bestehende Auswahl von organisationalen Sinnggebungen schränkt jedoch die jeweilige Selektion ein. Eine Kombination aus retrospektiver Aufmerksamkeit, mentalen Modellen und Äußerungen schafft eine erzählerische Reduktion des ausgewählten (Daten-)Materials und generiert eine plausible Geschichte. Auch wenn die von Organisationsmitgliedern ausgewählte Geschichte plausibel ist, so ist sie doch vorläufig und provisorisch. Erst durch einen organisatorischen Speicherungsprozess, z.B. verschriftlichte Anweisungen oder die Übernahme in Förderrichtlinien, erfährt sie Dauerhaftigkeit. Mit dem Prozess der Speicherung geht auch eine Aufwertung der situationsdeutenden Geschichte einher, denn sie wird mit den vergangenen Erfahrungen und bedeutenden Identitäts-

beschreibungen verbunden und kann zukünftig als Anhaltspunkt für Handlungen und Interpretationen dienen.

Aus dem Modell des Organisierens folgt für die Beziehung der Organisation zu ihrer Umwelt, dass diese der Organisation immer als gestaltete Umwelt entgegentritt. Denn die „Realität wird [von den Organisationsmitgliedern, M.A.] selektiv wahrgenommen, kognitiv umgruppiert und interpersonell ausgehandelt“ (Weick 1995a, S. 237). In der Konsequenz bedeutet dies, nicht die Umwelt beeinflusst die Organisation, weil sie so ist wie sie ist, sondern weil die Organisation der Umwelt ihre Interpretation auferlegt und so die Qualität der ihr gegenüberstehenden Umwelten selbst bestimmt, folgt eine „reagierende“ Handlung. „Die Umwelt hält immer alle Arten von Möglichkeiten und Bedrohungen bereit. Es ist alles eine Frage der Etikettierung, ob Gelegenheiten oder Bedrohungen gesehen werden“ (Weick 1995a, S. 133). Die Interpretation der Umwelt durch die Organisation entscheidet, wie sich diese selbst weiterentwickelt bzw. verändert. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, in Organisationen nach unterschiedlichen Formen des Umgangs mit Veränderung zu suchen. Weick hat seine Theorie zunächst entlang des Verhaltens von Managern konzipiert, kritisiert dies jedoch später selbst und stellt heraus, dass es entscheidend ist, *dass* Organisationsmitglieder handeln, nicht an welchem Funktionsort sie dies tun (Weick 2001). Beim Handeln wird der „Einfluß [sic!] von Macht [...] nicht ausgeklammert, steht aber nicht im Mittelpunkt“ (Wetzel 2005, S. 170).<sup>25</sup> Für eine hierarchisch organisierte Verwaltung, wie die bayerische Forstverwaltung, darf jedoch von einer zentralen Rolle des Leitungsdienstes ausgegangen werden, weshalb in der Forschungsphase III (vgl. Abb. 4, S. 52) diese im Mittelpunkt der Untersuchung stehen.

Zusammenfassend lässt sich mit Maitlis & Christianson (2014, S. 58) festhalten: „Sensemaking is thus a central activity in organizations, and one that lies at the very core of organizing“ und die Organisation ist der Kontext, in dem die Sinnggebung, als ein Prozess aus „lebendigen, direkten und personenbezogenen Interaktionen“ (Wetzel 2005, S. 178) sowie in formalisierten Rollen und Aufgaben ihren Raum findet (Weick 2001, S. 123). Die praktischen Folgen dieses Zusammenhangs zwischen Umweltinterpretation der UFB und der daraus folgenden unterschiedlichen regionalen Gestaltung der BWO wird in Kapitel 6.2 erläutert.

---

<sup>25</sup> Eine umfassende Darstellung über die Entwicklung der wissenschaftlichen Auseinandersetzung und Theoriebildung mit *Sensemaking in Organizations* findet sich im Review von Maitlis & Christianson (2014) oder Brown et al. (2014); auch Wetzel (2005, S. 160 ff.) insbesondere für Übersicht zu den Aspekten der Entwicklung der kognitiven Organisationsforschung, von kognitive Theorien, deren Inhalten u. Forschungsgegenständen.

#### 4.1.3.2 *Der systemische Blick auf den Prozess des Organisierens*

Die sinngebende Interaktion der Organisation mit der Umwelt lässt sich in Form von Kommunikationsprozessen beschreiben (vgl. Rüegg-Stürm & Grand 2017, 90 f.; Luhmann 2002b, S. 79). Mit dieser nach außen gerichteten Beziehungsgestaltung einer Organisation sind Konzepte der *Industrial-* oder *Public Relations* sowie des *Stakeholder-Managements* verbunden. Die Stakeholder-Theorie unterscheidet Differenz-, Identitäts- und Eigenschaftskonzepte (Wieland 2011), die jeweils sowohl deskriptive, instrumentelle als auch normative Aspekte beinhalten (Arzberger 2019, S. 15 f.). Insbesondere Organisationstheorien, die dem konstruktivistischen Paradigma folgen, verknüpfen das Modell des *Sensemaking* mit systemorientierten Forschungsansätzen (vgl. hierzu Rüegg-Stürm & Grand 2017, S. 52; Martens & Ortmann 2014, S. 413; Schedler & Rüegg-Stürm 2013b), um so ganzheitlich auf die Organisation, deren Management und Umwelt zu blicken. Vertreter eines systemischen Organisationsverständnisses sind z.B. Baecker (1999), Bateson (1983), Maturana & Varela (1992), Simon (2007) oder Willke (2006) und grundlegend Luhmann (2002b, 1999). Das Wichtige im Zusammenhang mit der hier verfolgten Fragestellung ist, dass die systemische Perspektive sowohl von einem technischen Steuerungsverständnis als auch von einem heroischen Managementverständnis mit ausgeprägten Machtstrukturen (Baecker 1992) Abstand nimmt und stattdessen die kommunikativen Praktiken und das Wissen um die Bedeutung von Prozessen in den Mittelpunkt rückt. Das System *Organisation* kann nur aus seiner „historischen Entstehungsgeschichte und situativen Bedingtheit als verwobenes Gefüge dynamischer Kommunikations- und Entscheidungsprozesse“ (Rüegg-Stürm & Grand 2017, S. 53) verstanden werden. Organisationale Prozesse sind als ergebnisoffen und zugleich in ihrem Verlauf als unsicher zu charakterisieren. Aus der Perspektive der Organisationsmitglieder sind diese nur begrenzt gestaltbar und über die Organisation verteilt (vgl. Czarniawska 2014; Hernes 2014). Mit dem Einzug der systemischen Theorien in die Organisationsforschung und ihrer weiterentwickelten praktischen Anwendbarkeit werden diese auch für die Beschreibung und Analyse öffentlicher Verwaltungen genutzt. Mit dem Systemgedanken verbunden ist, dass neben dem Aspekt der internen Strukturierung von Organisationen, anders als in den klassischen Organisationsmodellen, die Grenzen zwischen System und Umwelt weniger starr gedacht werden (Weick 1995, S. 192). Vielmehr stellt sich die Außengrenze als fluide „Grauzone“ (Wetzel 2005, S. 193) dar, in der sich die Beziehung zwischen Organisation und Umwelt als reziproker Prozess beschreiben lässt (vgl. zur Beziehung System – Umwelt auch Luhmann 2002b, S. 67).

Angesichts nie endgültig zu bewältigender Unsicherheiten im Verhältnis einer Organisation zu ihrer Umwelt nimmt das Management von Umweltbeziehungen eine zentrale Rolle im organisationalen Geschehen ein (Rüegg-Stürm & Grand 2017, S. 73; Theis-Berglmair 2015, 54 f.). Die Formen der Einbeziehungen können dabei sehr unterschiedlich sein, von 1:1-Beziehungen, die zwischen zwei Personen stattfinden, bis hin zu komplexen Gruppen unterschiedlicher Größen mit differenzierten Beziehungsmustern und Beteiligungsintensitäten (vgl. Arzberger & Seidl 2014, S. 9). Wie diese von der Organisation gestaltet werden, hängt von dem Bild der Umwelt ab, welches der kommunikativen sozialen Handlung *Partizipation* vorausgeht (vgl. S. 38 und Kapitel 6.2).

Bereits in Kapitel 4.1.2 (S. 32) wird auf das Konzept der Deliberation verwiesen. Damit verbunden ist die Annahme eines höheren Verständigungspotentials partizipativer Verfahren, das auch aus der organisationalen Perspektive angenommen wird. Für die normative Begründung wird die Idee des *verständigungsorientierten Handelns* nach Jürgen Habermas und des von ihm postulierten „eigentümlich zwanglosen Zwangs des besseren Arguments“ (Habermas 1995, S. 46) angeführt. Als Ausdruck sozialen Handelns ist Partizipation an Akteure als handlungs- und kommunikationsfähige Entitäten gebunden. Im Unterschied zu interpretativen Ansätzen ist bei Habermas das soziale Handeln „nicht auf die kreative Definition der Identität der Akteure, sondern auf die Verständigung zwischen den Akteuren ausgerichtet“ (Blatter 2006, S. 64). Aber ähnlich wie auch Weick betont Habermas den Prozess der Interaktion und internalisierter Wertorientierungen als kultur- und gruppenbildend:

*"Indem sich die Interaktionsteilnehmer miteinander über ihre Situation verständigen, stehen sie in einer kulturellen Überlieferung, die sie gleichzeitig benützen und erneuern; indem die Interaktionsteilnehmer ihre Handlungen über die intersubjektive Anerkennung kritisierbarer Geltungsansprüche koordinieren, stützen sie sich auf Zugehörigkeiten zu sozialen Gruppen und bekräftigen gleichzeitig deren Integration;" (Habermas 1995, S. 208)*

Sprache und Kommunikation bilden die Grundlage des verständigungsorientierten Handelns, entgegen der Annahme der interpretativen Theorien werden die zur Aus- handlung stehenden Ziele, Werte und subjektiven Kausalannahmen jedoch anhand von universellen Geltungsansprüchen geprüft (Habermas 1995, S. 46-70, 364-449). Unabhängig von dieser Universalitätsannahme erscheint gerade die Annahme der dialogischen Intersubjektivität, in der gesellschaftliche Integration stattfindet, an die Idee des doppelten Interakts der Organisationsbildung anschlussfähig zu sein.

*„Wenn wir sagen eine Organisation handle, dann betonen wir damit, daß [sic!] doppelte Interakte, nicht solitäre Akte das Rohmaterial darstellen, welche zu Prozessen zusammengefügt werden. Wir betonen damit ebenfalls, daß [sic!] die Zusammenfügung das Muster der Interakte ist, was die Ergebnisse bestimmt – nicht die persönlichen Eigenschaften einzelner Individuen.“ (Weick 1995a, S. 54)*

Die sich aus dem theoretischen Gesamtrahmen ergebenden Grundannahmen werden im Folgenden dargestellt und kritisch diskutiert, bevor im nächsten Schritt das Forschungsprogramm, der Ablauf des Forschungsprozesses und die genutzten Methoden dargestellt werden.

#### 4.1.4 Grundannahmen einer interpretativen Verwaltungsforschung

---

Ein erkenntnisfördernder Blick aus verschiedenen Perspektiven auf das Forschungsobjekt *Bergwaldoffensive* setzt voraus, dass im Laufe des mehrjährigen Prozesses keine epistemologischen Sprünge vollzogen, Begriffe geklärt und die Annahmen der zugrundeliegenden Metatheorie nicht aus dem Blick verloren werden. Nur wenn auf logische Konsistenz und philosophische Kohärenz geachtet wird (Schwartz-Shea & Yanow 2012, S. 133), können Verständnisprobleme zwischen den Disziplinen vermieden werden.

Grundsätzlich akkumulieren im Forschungsgegenstand *Verwaltung* verschiedene Rationalitäten (juristisch – ökonomisch – politisch, vgl. Diesing 1962). Da es kein „überwölrendes Rationalitätskriterium“ (Bogumil & Jann 2009, S. 56) gibt, halten Bogumil & Jann (2009, S. 57) bei allen damit verbundenen konzeptionellen Schwierigkeiten eine interdisziplinäre Zusammenwirkung für zukunftsweisend. Wie herausfordernd dies jedoch zu sein scheint, belegen Kuipers et al. (2014, S. 2) in einem breit angelegten Literatur-Review zu organisatorischen und sektoralen Veränderungen im öffentlichen Sektor, indem sie feststellen, dass diese Prozesse noch immer kaum erforscht seien. Dies gilt auch aus einer interpretativen Forschungsperspektive, die zwar zwischenzeitlich in den Politikwissenschaften (Barbehön 2018, S. 191), jedoch noch nicht in der Verwaltungswissenschaft angekommen ist (vgl. Hegele & Radtke 2018, S. 267 ff.). Hegele and Radtke (2018, S. 277) fordern, diese Forschungslücke durch „stärker nuancierte Erkenntnisse zum Einfluss von Verwaltungshandeln innerhalb des Policy-Making“ zu schließen.

Die vorliegende Forschungsarbeit stellt sich dieser Herausforderung. Ziel dieser Arbeit ist es nicht, eine Universaltheorie der verwaltungswissenschaftlichen Implementationspraxis politischer Programme zu entwickeln, vielmehr gilt es, schrittweise das Zusammenspiel im PAS zu beschreiben und die Implikationen sowohl für die Programmatik im forstpolitischen Feld als auch für das Verwaltungshandeln herauszuarbeiten. Dies wird in drei Forschungsphasen vollzogen (vgl. Kap. 4.2.1.). Die Verankerung der vier konstitutiven Publikationen in das sozialkonstruktivistische Paradigma wird im folgenden Kapitel 4.1.5 gezeigt werden. Vorab gilt es, die Grundannahmen dazustellen und zentrale Begriffe theoretisch zu fassen:

1. Es gibt keine außerhalb der Wahrnehmung der Akteure liegende Welt, sondern diese ist ein Konstrukt von Bedeutungszuschreibungen, die sich aus individuellen oder kollektiven Prozessen der Interpretation von Wirklichkeit ergibt.  
„*Realität [ist] sozial konstruiert* und somit eingebettet in den sie produzierenden Gemeinschaften und in einen fortlaufenden Prozess der (Wieder-)Herstellung, der Aufrechterhaltung und des Wandels. Bedeutungen können aus dieser Perspektive nicht unabhängig von den Kontexten behandelt werden, aus denen sie hervorgegangen sind.“ (Münch 2016, S. 21)
2. *Die Welt kann methodisch nicht als ein Objektives entschlüsselt werden.* Dies bedeutet nicht, dass die Existenz von bestimmten Ereignissen und Wirklichkeit negiert würde, sondern vielmehr, dass es auf die subjektive bzw. soziale Bewertung und damit Sinngebung der Wirklichkeit ankommt.  
Damit geht eine Abkehr von einem variablenbasierten Positivismus einher (vgl. Münch 2016, S. 3; Nullmeier 2013, S. 21).
3. *Sprache* ist das zentrale Analysemedium, allerdings kann ihr nicht mehr eine „neutrale“, rein beschreibende Funktion“ zugewiesen werden, „Fakten sind immer in Bezug auf ihren Entstehungskontext zu analysieren“ (Pülzl & Wydra 2011, S. 396).
4. „*Meaning influences people’s behavior*“ (Wagenaar 2011, S. 4). Die Frage nach dem sozialen Sinn steht im Fokus, also ganz grundsätzlich nach der *Sinngebung*, die mit Handlung und Organisation verbunden ist (Weick 1995b). Gegenstand der Analyse sind die Intentionen der Akteure, die an Interaktionen beteiligt waren, aus denen die zu erklärenden sozialen Phänomene entstanden sind.
5. *Veränderung* wird beschrieben „as an ‚action‘ that is defined and structured by intentions, rather than as an abstract behavioural phenomenon“ Serrana-Verlarde (2015: 52 zitiert in Heinelt 2016, S. 28).
6. *Akteure* werden als „Handlungseinheiten“ verstanden, „die in die Formulierung und Umsetzung einer öffentlichen Politik involviert sind“ (Schneider and Janning 2006, S. 65). Dazu zählen sowohl Individuen als auch kollektive und korporative Akteure (Scharpf 2000, 95 ff). Verwaltungen im PAS werden als korporativer Akteur in Sinne einer überindividuellen Rechtsperson gefasst (Schneider & Janning 2006, S. 66).

7. *Institutionen* werden als Arrangements beschrieben, „die kraft normativer Regeln wirken, also nicht wie Organisationen als Akteure in Erscheinung treten“ (Döhler 2007, S. 40). Sie werden „in kognitiv-normativer Doppelperspektive“ (Nullmeier 2013, S. 26) verstanden. Als Regelsystem sind sie Träger einer Normativität, die als Verpflichtung, im Sinne von *sollen* oder *müssen*, in das Handeln der Akteure eingeht (Nullmeier 2013, S. 27). Nichtsdestotrotz kann sich über die Zeit die geteilte Interpretation dessen, was eine Institution ausmacht, ändern.
8. *Organisationen*, wie die UFB, lassen sich nicht nur über die Position im PAS beschreiben, sondern sind durch Faktoren geprägt, wie sie typischerweise in der Organisationsforschung beschrieben werden. Sie werden als Entitäten gefasst „die im Wesentlichen durch *kulturelle und politische Prozesse* erhalten und verändert“ (Scherer & Marti 2014, S. 22, Hervorhebung i. O.) werden.
9. *Entscheidungsfindung* wird als „durchgehend von den Situationsinterpretationen, den Ideen, den Normüberzeugungen, kurz dem Wissen der beteiligten Akteure bestimmt“ (Nullmeier 2013, S. 23) angesehen. “Decision making may, in many ways, be better conceived as a meaning factory than as an action factory” (Zaharidis 2007, S. 69)
10. *Wissen* bzw. *Ideen* sind die „alles soziale und politische Geschehen bestimmende Sinnebene“ (Nullmeier 2013, S. 23) und damit unhintergehbare Handlungs- und Entscheidungsgrundlage (vgl. methodischer Konstruktivismus, Scherer & Marti 2014, S.36 ff.) auf allen Ebenen der Organisation und des PAS. Sie geben den Akteuren sowohl kognitiv als auch normativ Orientierung (vgl. Münch 2016, S. 42; Wagenaar 2011, S. 38 f.).

#### 4.1.5 Verknüpfung der Forschungsfragen mit theoretischen Analyserahmen und deren Verankerung in der Metatheorie

---

Das vorliegende Forschungsprojekt lässt sich nicht nur zeitlich in drei Forschungsphasen (vgl. Kapitel 4.2.1), sondern auch anhand des Policy-Cycle (vgl. Jann & Wegrich 2014, S. 105 ff.) gliedern. Abbildung 3 ordnet die Forschungsfragen dieser Dissertation den Elementen des Policy-Cycle zu und zeigt auf, welcher theoretische Analyserahmen jeweils genutzt wird, um den Forschungsgegenstand schrittweise vertiefend zu erfassen:

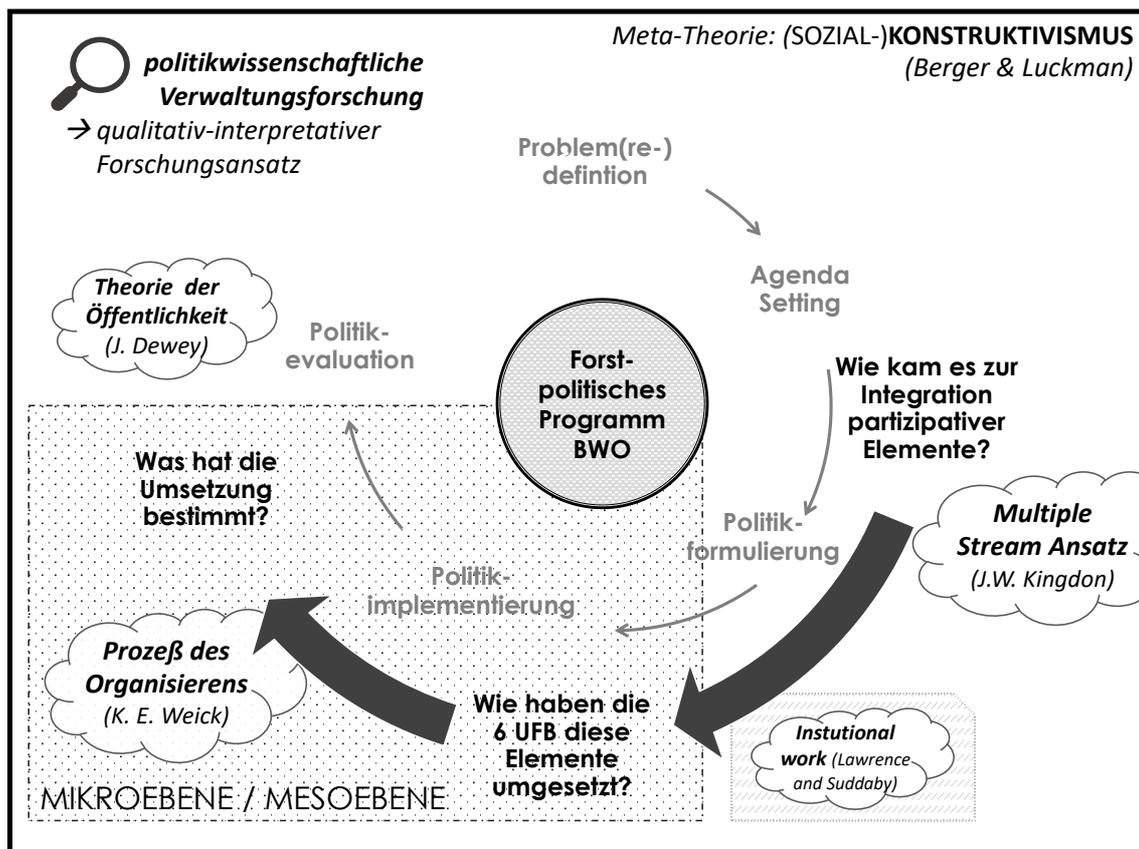


Abb. 3: Der Forschungsprozess entlang den Elementen des Policy-Cycle angeordnet. Forschungsfragen in Darstellung verkürzt dargestellt (Quelle: eigene Darstellung M.A.)

Die Verknüpfung der Forschungsfragen mit den Elementen des Policy-Cycle verdeutlicht das übergeordnete Ziel dieser in einer politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung verankerten Dissertation. Um das beobachtete Verwaltungshandeln einordnen zu können, wurde der Ansatz des *institutional work* als Analyse-Rahmen genutzt. Die darin eingetragene Governance-Perspektive warf eine Problembeschreibung auf, die eine vertiefende Auseinandersetzung notwendig machte, für die ein organisations-theoretischer Rahmen genutzt wurde. Dieser Forschungsschritt darf jedoch nicht als Kongruenzanalyse, um die Evidenz unterschiedlicher Theorien zu testen, verstanden werden. Vielmehr verdeutlichte er, wie bereits eingangs beschrieben, die Notwendigkeit, der Mikroebene bei der Analyse der Phase der Policy-Implementation mehr Aufmerksamkeit zu schenken. So endet der Forschungsprozess mit Überlegungen, wie die gewonnenen „aufklärenden Interpretationen“ Impulse für die Evaluation bzw. Weiterentwicklung setzen können. Dabei wird unter „aufklärender Interpretation“ – in Anlehnung an *Contextual Analysis* (Blatter et al. 2018, S. 27) – ein Vorgehen verstanden, in welchem die Forscherin den Akteuren die Forschungsergebnisse als Reflexionsimpulse, das heißt als Möglichkeiten, wie die beobachtbaren Phänomene verstanden werden könnten und welche Optionen sich daraus ergeben, zur Verfügung stellt. Die final eingeschobene

theoretische Auseinandersetzung mit dem Partizipationsbegriff und die Rückkopplung an demokratietheoretische Überlegungen bot erst die Grundlage für die explizite Reflexion in der dritten Phase des Forschungsprozesses und kennzeichnet die kontextuelle Analyse des mit der BWO verknüpften Verwaltungshandelns.

Die im Laufe des Forschungsprozesses als Analyserahmen genutzten Theorien lassen sich alle ins zugrundeliegende konstruktivistische Forschungsparadigma einbetten, wie die folgende Reflexion zeigt:

**Der Multiple-Streams-Ansatz nach John W. Kingdon, in: *Arzberger (2014)***

Um zu verstehen, wie es zur Implementation partizipativer Ansätze in das forstpolitische Programm *Bergwaldoffensive* kam, wurde das *Multiple Streams Framework* von John W. Kingdon gewählt (vgl. Kap. 5.1). Kingdon selbst hat seinen Ansatz keinem theoretischen Rahmen zugeordnet. Damit bildet er keine Ausnahme, denn es fällt auf, dass Agenda-Setting-Ansätze oftmals in ihren erkenntnistheoretischen Grundannahmen vage bleiben (vgl. Stone 1989, S. 282). Autoren wie Saurugger (2016, S. 134), Béland (2015, S. 233) oder Gofas & Hay (2012, S. 4) argumentieren sogar, dass „combining both a constitutive logic and a causal logic provide the necessary tools“ (Saurugger 2016, S. 134), um eine adäquate Beschreibung und ein prozesshaftes Verständnis von Agenda-Setting zu ermöglichen. Auch Kingdon selbst schreibt: „ideas and self-interest are [...] inseparable in principle – different but inseparable. People need to attach meaning to their behavior, even if that behavior is motivated by self-interests“ (Kingdon 2003 [1984], S. 85).

Für den vorliegenden Analysefokus wird argumentiert, dass sich bei Kingdon durchaus Hinweise auf sozialkonstruktivistische Grundannahmen identifizieren lassen. So ordnet auch Saurugger (2016, S. 135) Kingdons Ansatz einem „‘conventional’ constructivism“ zu. Das mit der Annahme, „actors often do not have a clear and well-articulated set of preferences or better, have contradictory preferences which are embedded in specific values and worldviews“ (Saurugger 2016, S. 134; auch: Zahariadis 2003, S. 1999) verbundene Verständnis individueller Werte und Weltansichten hilft, insbesondere die Prozesse des Agenda-Settings zu verstehen. So argumentiert Béland (2015, S. 232), dass bei Kingdon die Identifikation von Problemen im *problem stream* nicht ohne die Annahme von subjektiven Idealzuständen bzw. Ideen verstanden werden kann. Dabei lässt sich für Ideen kein Anfang definieren, vielmehr lassen sich diese nur prozesshaft verstehen:

*“An idea doesn't start with the proximate source. It has a history. When one starts to trace the history of a proposal or concern back through time, there is no logical place to stop the process” (Kingdon 2003 [1984], S. 73)*

Und auch für die Öffnung eines policy windows gilt:

„Some objective features define a policy window, such as a change of administration, a renewal, or the imminent collapse of a major sector of the economy. But the window exists in the perceptions of the participants as well“ (Kingdon 2003 [1984], S. 171).

### **Der Institutional-Work-Ansatz nach Thomas Lawrence & Roy Suddaby, in: Böhling & Arzberger (2014)**

Um dem Neuen, bzw. der möglichen Veränderung, durch die Implementation von partizipativen Elementen in das Verwaltungshandeln auf die Spur zu kommen, wurden die Interviewergebnisse auf Basis des *Institutional Work* als Analyserahmen überprüft (vgl. Kap. 5.2). Der Ansatz wurde von Lawrence & Suddaby (2006) entwickelt und kann der sozialwissenschaftlichen Theorieströmung des Neo-Institutionalismus zugerechnet werden (Lawrence & Suddaby 2006, 216 f.). Diese entwickelte sich als Folge empirischer Ergebnisse der Organisationsforschung aus den 1980ern, die zeigten, dass Organisationen nicht das Ergebnis rationaler Entscheidungen, sondern die Folge sozialer Konstruktion sind (vgl. Meyer & Rowan 1977). Damit nimmt der Neo-Institutionalismus eine konstruktivistische Grundhaltung ein und stellt eine rein zweckrationale Sichtweise auf Organisationen in Frage (Senge 2007; Theis-Berglmair 2003, S. 570). Lawrence & Suddaby (2006, S. 218) betonen in ihrem Ansatz, dass es nicht nur einen „institutional entrepreneur“ sondern eine Vielzahl von Akteuren in einer Organisation braucht, um institutionelle Veränderungen anzustoßen. Sie knüpfen an den soziologischen Theorien von Bourdieu (1977) und Giddens (1984) an, die Institutionen, beschrieben als Praktiken, als menschliche Aktivitäten beschreiben, die zentral organisiert sind und denen jeweils ein gemeinsames praktisches Verständnis zu Grunde liegt (Lawrence & Suddaby 2006, S. 218). Die „Rationalität“ der Akteure besteht darin, dass „they are able to work with institutionally-defined logics of effect or appropriateness<sup>26</sup> (March & Heath 1994), and that doing so requires culturally-defined forms of competence and knowledge, as well as the creativity to adapt to conditions that are both demanding and dynamic (Giddens 1984)“ (Lawrence & Suddaby 2006, S. 219).

---

<sup>26</sup> Unter „Logik der Angemessenheit“ verstehen March & Olsen menschliches Handeln, dass sich an Rollen orientiert, die von einer Vorstellung angemessenem oder vorbildlichem Verhalten bestimmt werden, und die in Institutionen organisiert sind. Regeln werden befolgt, da sie als natürlich und legitim betrachtet werden. March & Olsen (2013, S. 478)

## **Die Interaktion mit der organisationalen Umwelt – Stakeholder und Öffentlichkeit | hier: Das Konzept der Öffentlichkeit bei John Dewey in: *Arzberger (2019)***

Weicks Theorie ist ausführlich in Kapitel 4.1.3.1 beschrieben, so dass an dieser Stelle hierauf nicht weiter eingegangen werden muss. In der hermeneutischen Analyse des Partizipationsbegriffs der UFB auf Basis des an Weick angelehnten Analyserahmens hat sich gezeigt, dass der Partizipationsbegriff nicht nur von den sechs Organisationen sehr unterschiedlich interpretiert wird (*Arzberger 2019, S. 19* und Kap. 6.5) sondern auch im wissenschaftlichen Feld der Umweltgovernance der Begriff *Partizipation* verschieden gefasst wird (*Arzberger 2019, S. 6 f.*). Das ist gerade unter den rechtsstaatlichen Ansprüchen, die an eine öffentliche Verwaltung gestellt werden, problematisch (*Arzberger 2019, S. 9 ff.*). Daher wurde das empirische Programm des Forschungsgangs verlassen und aufbauend auf der Theorie Deweys eine Interpretationsheuristik für die Beziehungsgestaltung zwischen Fachbehörden und ihrer Umwelt entwickelt. Deweys epistemologisches Selbstverständnis sei deshalb an dieser Stelle kurz beschrieben:

John Deweys demokratietheoretische Schrift *The Public and Its Problems* (1927) ist knapp 40 Jahre vor Berger & Luckmanns (2003 [1966]) wissenssoziologischer Schrift *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit* erschienen. Deweys Erkenntnisbegriff ist geprägt von der „experience“, unter der er nicht bloß subjektive Erfahrung einer objektiv gegebenen und vom Erfahrenden prinzipiell unabhängigen Wirklichkeit versteht (Neubert 2013, S. 20). Damit ist mit dem Erkenntnisbegriff auch ein Handlungsbegriff verbunden, den die Kriterien Kontinuität und Interaktion kennzeichnen. Handeln ist für Dewey „in its full developement as a connection between doing and undergoing‘ wherein meaings are acively constructed“ (Neubert 2013, S. 21). Ähnlich wie der methodische Konstruktivismus, der davon ausgeht, dass die Menschen ihr alltägliches Leben in Form von *vorthoretischer Praxis* bewältigen und nur, wenn diese nicht adäquat ist, über Reflexion eine *theoriegeleitete Praxis* entwickeln (vgl. Scherer & Marti 2014, S. 35ff.), unterscheidet Dewey eine „primary“ und eine „secondary experience“. Mit ersterer beschreibt er den unproblematischen Alltag, der von den Menschen ganzheitlich erlebt wird. Dieser wird in „problematischen Situationen“ gestört und der Mensch beginnt „to reflect on the possible future consequences of actions within an ambiguous, contingent, and ‚open‘ situation and construct new meanings of behaviors, objects and experiences“ (Neubert 2013, S. 21). Bereits in seinem erziehungswissenschaftlichen Werk *Democracy and Education* (2012 [1916]) betont Dewey die zentrale Rolle der Kommunikation, die er in folgenden Werken noch weiter – insbesondere als Grundstruktur der „experience“ – ausbaut.

Ohne intensiver in das philosophische Denken von Dewey einzusteigen, konnte gezeigt werden, dass der Pragmatismus John Deweys anschlussfähig an das sozialkonstruktivistische Paradigma ist. Um ihn selbst noch einmal zu Wort kommen zu lassen: „Primarily meaning is intent and intent is not personal in a private and exclusive sense“ (zitiert in Garrison 2013, S. 104). So lässt sich auch eine Verknüpfung zu den interpretativen Ideen darstellen. Denn auch für Dewey gilt: erst wenn wenigstens zwei Akteure oder Organisationsmitglieder zusammenkommen und sich gemeinsam über ein auftauchendes Ereignis austauschen, schaffen sie geteilte Sinnzuschreibungen.

## 4.2 Forschungsprozess

---

Die *Bergwaldoffensive* und mit ihr die aktuelle „Berg- und Schutzwaldpolitik“ Bayerns steht im Zentrum des Forschungsinteresses der vorliegenden Dissertationsschrift. In Kapitel 3.2 wurden die besonderen Herausforderungen dieses Politikfeldes, im Sinne eines regelungsbedürftigen Problems (Schneider & Janning 2006, S. 64 ff.), beschrieben. Einem ersten Vertrautmachen mit dem Feld und der Extraktion der „Schutzwaldsymbolik“ (vgl. Kap. 3.3) folgte die Entscheidung, sich für die weitere Analyse auf die 2008 gestartete BWO und die für ihre Implementierung verantwortlichen unteren Forstbehörden zu fokussieren. Die Analyse wurde deshalb zunächst als qualitative Einzelfallstudie angelegt, in der das Verstehen, Beobachten und Teilnehmen im Vordergrund steht. Dem sozialkonstruktivistischen Paradigma und den in Kapitel 4.1.4 beschriebenen Grundannahmen folgend, muss die Interpretation der subjektiven Sinngehalte der Akteure einen wichtigen Raum im Rahmen der Analyse einnehmen (vgl. Scherer & Marti 2014, S. 22). Zur Einordnung der Ergebnisse (vgl. Kap. 4.3.2.2), wurden auch erste Übertragungen der BWO in das Schwesterprogramm Waldinitiative Ostbayern in die Untersuchung mit aufgenommen.

Das grundlegende Design folgt dem Vorschlag Morgans (1983), sozialwissenschaftliche Forschung als einen Prozess der Interaktion zwischen Forschenden und ihrem Untersuchungsobjekt zu verstehen (Morgan 1983, S. 13, 382). In der Konsequenz bedeutet dies aber auch anzuerkennen, dass damit Wissen entsteht, „das potentiell auch anders sein kann, je nachdem, welche Interessen die Forscherinnen und Forscher leiten und welche Methoden sie dabei anwenden“ (Scherer & Marti 2014, S. 41). Daraus folgt, wie es auch das interpretative Paradigma fordert, die Kontingenz der entsprechenden Wirklichkeit (vgl. Luhmann 1987, S. 152) selbst sichtbar zu machen und im Forschungsprozess implizite Annahmen (vgl. hierzu auch Kap. 4.1.4), Voraussetzungen und deren Wirkungen offenzulegen.

Um dies sicherzustellen, wird der Forschungsprozess in zwei Perspektiven dargestellt: einer zeitlich-kontextuellen Perspektive, in der die Datenerhebung und der Kontext im Mittelpunkt der Darstellung stehen (Abb. 4, S. 52) und einer theoretisch-inhaltlichen, die das phasenweise Vorgehen und die Verzahnung der Theorien, basierend auf den jeweiligen Analyseergebnissen, darstellt (Abb. 3, S. 44). Anders als es Vertreter eines strengen interpretativen Methodenverständnisses verlangen (vgl. Schwartz-Shea & Yanow 2012, S. 49), wurde eine „durchgehende wechselseitige Bezugnahme von Theorie und Empirie während des gesamten Forschungsprozesses.“ (Blatter et al. 2007, S. 138) verfolgt. Ein Vorgehen, das auch die drei Phasen des zehnjährigen Forschungsgangs widerspiegelt, der sich ausgehend von einem Phänomen auf der Makroebene der Mikroebene zuwendet und in dem erst für die letzte Phase die Anwendung der interpretativen Methodik der Sinnrekonstruktion als hilfreich eingeschätzt wurde. Diese Überlegungen implizierten, dass für die Erklärung bzw. Interpretation der Phänomene aufgrund von Erkenntnissen, die im Feld gefunden werden, verschiedene Theorien als Analyserahmen heranzuziehen sind (vgl. Blatter et al. 2007, S. 141, *hier*: Abb. 3, S. 44). Das bedeutet: Die induktiv gewonnenen Erkenntnisse der ersten Forschungsphase zur inhaltlichen Ausgestaltung der Programmformulierung (vgl. S. 25) werden als Teil des fortschreitenden Forschungsprozesses mitgeführt, um überprüfen zu können, ob und ggf. wie die darin manifestierten Sinnstrukturen die konkreten Handlungspraktiken der UFB beeinflussen. Nur so lassen sich am Ende mögliche Rückkopplungsprozesse (vgl. Konzept des doppelten Interakts: Weick 1995a, S. 53) zwischen der staatlichen Mikro-Ebene des Verwaltungshandelns und der Makro-Ebene des Policy-Making beschreiben. Es geht letztendlich darum, den Akteuren „aufklärende Interpretationen“ (Blatter et al. 2018, S. 27) zur Verfügung stellen zu können (vgl. Kap. 7). Existierende Theorien nehmen daher eine wichtige Rolle ein, um die Ergebnisse zu kontextualisieren und deren Plausibilität im Rahmen der sozialkonstruktivistischen Ansätze einzuordnen. Mit diesem Vorgehen wird die Kritik an einem rein interpretativen Vorgehen und einer beschreibenden Deutung ernstgenommen und dem Vorschlag von Seibel (2017, S. 12) gefolgt, „nicht mit Theorieferne [zu] kokettieren“ und die eigene subjektive Fallinterpretation einem „externen“ theoretischen Modell gegenüberzustellen.

Mittels eines prozessorientierten Forschungsdesigns, das interpretierende und interpretative Methoden in der Datenerhebung und -analyse (vgl. Kap. 4.3) nutzt, wird sichergestellt, dass das „meaning making“ (Schwartz-Shea & Yanow 2012, S. 94) im Mittelpunkt des Forschungsinteresses bleibt (vgl. Wagenaar 2011, S. 79 f.). Um vertrauenswürdige Ergebnisse formulieren zu können, ist es darüber hinaus notwendig, dass die

Forschenden den eigenen Interpretationsprozess reflektieren (Schwartz-Shea & Yanow 2012, S. 100 ff.). Die Rolle der Forscherin als Teil des Forschungsprozesses wird daher in einem eigenen Kapitel 4.3.3.1 beschrieben. In den komparativen Untersuchungen der UFB wurde die Komplexität der Einzelfälle als wichtige Größe erachtet (vgl. Münch 2016, S. 132). So wurde sichergestellt, dass ggf. die Abhängigkeit der Ergebnisse vom zeitlichen und räumlichen Kontext dargestellt werden konnte (Schwartz-Shea and Yanow 2012, S. 18). Dies darf jedoch nicht als ausschließende Bedingung gedacht werden, auch andere den Kontext bestimmende Faktoren, wie z.B. Normierungen, wurden betrachtet, damit möglichst plausible Interpretationen zum weiteren Verlauf der Policy im untersuchten Feld oder in benachbarten Politikfeldern im Sinne einer *aufklärenden Interpretation* möglich werden.

Im forstpolitischen Programm *Bergwaldoffensive* sind sowohl die Gebietskulisse als auch die Zuständigkeiten eindeutig beschrieben, damit ist das Programm gut als Einzelfallstudie im Forschungsfeld „Land Use Policy & Management“ geeignet (vgl. Hering & Schmidt 2014, S. 537 ff.). Eine umfassende Analyse des Forschungsobjektes sowohl aus der institutionellen, zeitlichen, geografischen<sup>27</sup> als auch naturräumlichen<sup>28</sup> Perspektive ist durch die bestimmbaren Grenzen gut möglich (vgl. Yin 2009, S. 18). Da in diesem Untersuchungsraum das Verwaltungshandeln *aller* UFB und *aller* an der Implementation der BWO beteiligten Verwaltungsmitarbeiter Gegenstand der Analyse war, kann darüber hinaus von einer Vollerhebung gesprochen werden. Die sechs UFB als Einzelfälle vergleichend im Rahmen eines integrierenden Forschungsansatzes<sup>29</sup> zu betrachten, bot sich an. Mittels einer Kontrastierung des Behördenhandelns sollte ermöglicht werden, die Kontingenz der regionalen Umweltinterpretationen zu erkennen, sowie die Verkopplung von Thematisierungen auf der Makro-Ebene und lokalen Entscheidungen nachweisen zu können<sup>30</sup>. Wie im Detail genau vorgegangen wurde, ist Gegenstand des folgenden Abschnitts. Zunächst werden der Inhalt und die Zielsetzung der einzelnen Phasen im Forschungsprozess sowie die jeweils gewählte Methodik zur Datengewinnung (Material) beschrieben. Die grundsätzliche Charakterisierung der Methoden der Datenerhebung und -analyse ist dem nächsten Kapitel vorbehalten.

---

<sup>27</sup> „Alpenraum“ gemäß der Festlegung im bayerischen Landesentwicklungsprogramm

<sup>28</sup> „Bayerische Alpen“ – Ökologische Grundeinheit 46 bzw. Wuchsgebiet 15

<sup>29</sup> Integrierender Forschungsansatz: Dieser Ansatz der Verwaltungswissenschaft verbindet bei der Analyse und Bewertung der öffentlichen Verwaltung zunächst die Management-, politische und rechtliche Perspektive und wendet sie auf die Analyse eines Politikfeldes an (vgl. Bohne 2014, S. 177).

<sup>30</sup> Anmerkung: Im beschriebenen Forschungsdesign ist keine Bewertung der inhaltlichen, also waldbaulichen Zielerreichung der BWO enthalten. Aussagen zur Effizienz, das heißt zum Verhältnis von eingesetzten Mitteln (Input) zum Ergebnis „klimafittere Berg(misch)wälder“ (Output), werden nicht getroffen.

### 4.2.1 Drei Forschungsphasen

„Interesting work begins not just with a problem [...] but with a puzzle [...] Great leaps forward [...] often take place when some one sees puzzles, where others have only seen facts“ (Keohane 2009, S. 360 zitiert in Schwartz-Shea & Yanow 2012, S. 24). Ausgangspunkt der Dissertation war die Tätigkeit der Autorin im Interreg<sup>31</sup>-Projekt „Schutzwaldplattformen und -foren in Tirol und Bayern“ (SWPF) in welchem sie für den Projektpartner „Bayerische Landesanstalt für Land- und Forstwirtschaft“ (LWF) von 2009 bis Sommer 2012 die praktische Umsetzung organisierte und begleitete.

Wie bereits erläutert, dürfen in dem hier gewählten epistemologischen Rahmen die Kontextbedingungen sowohl des Forschungsobjekts als auch des Forschungsprozesses nicht unreflektiert bleiben. Die Abbildung 4 ordnet deshalb entlang einer Zeitschiene von 2008 bis 2018 die BWO in ihren drei Entwicklungsphasen an; sowie den Start von weiteren forstpolitischen Programmen, die Novellierungen der forstlichen Förderrichtlinien und zwei Katastrophenereignisse – das Jahrhundert-Hochwasser in Passau (Juni 2013) und den Sturm Kolle (August 2017). Darunter sind die Projekte und die beruflichen Tätigkeiten der Forscherin, die zusätzliches Datenmaterial aus den Tätigkeiten im Feld lieferten, verankert<sup>32</sup>. Zusätzlich sind die Archivrecherchen der nicht-öffentlichen Ausschussprotolle des Bayerischen Landtags und die Interviews mit den UFB-Mitarbeiterinnen und Akteuren im Feld zeitlich dargestellt. Die römischen Ziffern **I** bis **III** kennzeichnen die drei Phasen des Forschungsprozesses. Diese sind nicht identisch mit den drei in Kapitel 3.2 eingeführten Phasen der BWO. Die Gliederung der BWO wurde anhand der Kriterien „Finanzierung“ und „Anstellungsverhältnisse BWO-Manager“ (vgl. S. 17 f.) vorgenommen. Die Phasen des Forschungsprozesses orientieren sich hingegen an den verschiedenen Analyseperspektiven:

- Phase **I**: Berg- und Schutzwaldpolitik und -management in Bayern  
(Policy-Ebene Bundesland Bayern)
- Phase **II**: Veränderung im Schutz- und Bergwaldmanagement (Makro-Meso-Ebene)  
(Policy-Formulierung → Policy-Implementation im Bundesland Bayern)
- Phase **III**: Veränderung im Verwaltungshandeln (Meso-Mikro-Ebene)  
(Policy-Implementation: Handlungsebene des PAS, *hier*: UFB)

---

<sup>31</sup> „Interreg“ ist eine Gemeinschaftsinitiative des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), die transnationale Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedsstaaten fördert.

<sup>32</sup> Zur Rolle der Forscherin vgl. Kap 4.3.3.1

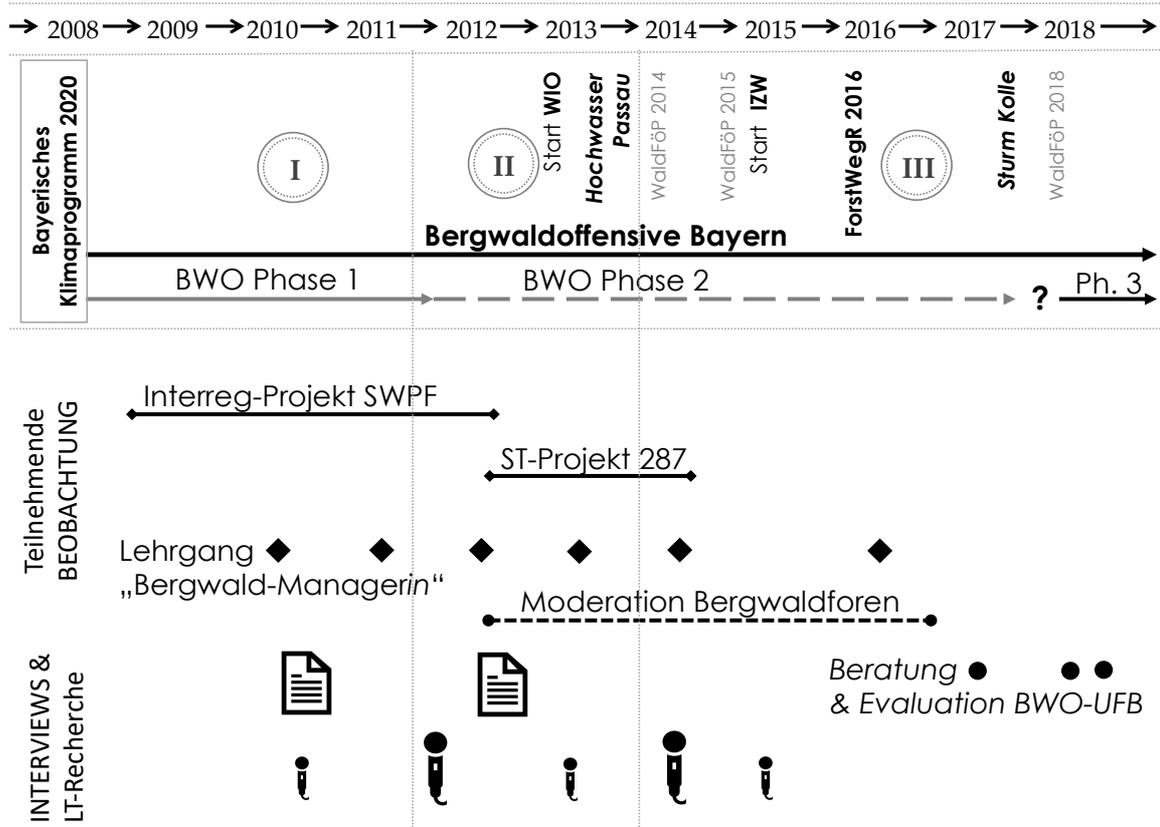


Abb. 4: Zeitliche Einordnung des Untersuchungsgegenstands und der Forschungsaktivitäten/Datenerhebung im Feld inkl. Kennzeichnung der Analyseschritte I – III (LT = Archiv des Bayerischen Landtags) (Quelle: eigene Darstellung M.A.)

7,5 Mio. Euro von insgesamt 26,5 Mio. Euro an zusätzlichen Haushaltsmitteln für forstliche Klimaanpassungsmaßnahmen wurden von 2008 bis 2011 der *Bergwaldoffensive* zur Verfügung gestellt (Brosinger & Tretter 2009, S. 4). Das sind knapp dreißig Prozent der Mittel für vierzehn Prozent der Landesfläche bzw. für zehn Prozent der Waldfläche Bayerns. Auch wenn forstliche Experten sofort einwenden werden, dass die Waldbewirtschaftung im Alpenraum aufwendiger und damit teurer ist, so stellte sich für die Forscherin bei der Lektüre des *Klimaprogramm 2020* trotz allem dieses „mathematische“ Rätsel und noch größer war ihr Erstaunen, dass sich außer ihr im Feld niemand darüber zu wundern schien. Mit diesem „puzzle“ (Schwartz-Shea & Yanow 2012, S. 28) beginnt der Forschungsprozess:

#### 4.2.1.1 Phase I: Berg- und Schutzwaldpolitik und -management in Bayern

##### **I** 1) Exploration der Berg- und Schutzwaldpolitik Bayerns von 1970 – 2010

Der Forschungsprozess startete Ende 2009 mit dem Zusammentragen von Primär- und Sekundärquellen zur Berg- und Schutzpolitik Bayerns. Für den Untersuchungszeitraum 1970 bis 2010 brachten die Schlagworte „Schutzwald“, „Bergwald“, „Alpen“, „Bayern“, „Lawinen“, „Wildbach“, „Naturgefahr“ und später ergänzt um den Begriff „Waldsterben“ einen reichen Textkorpus ans Licht. Neben den Bibliothekskatalogen und Literaturlisten fand sich vor allem in den Sammlungen und Archiven der Bayerischen Landesanstalt für Wald- und Forstwirtschaft und des Lehrstuhls für Wald- und Umweltpolitik der Technischen Universität München (TUM) eine Fülle von grauer Literatur und unveröffentlichten Skripten, wie z. B. die Rede des DAV-Sektionsvorsitzenden von Garmisch-Partenkirchen, Dr. Günter Lembert, vor der Hauptversammlung des Deutschen Alpenvereins (DAV) am 10.06.1983 in Mainz. Mit dieser Rede startete das Engagement des DAV für den Schutz der Bergwälder und gegen das Waldsterben, das einen wesentlichen Beitrag zur öffentlichen Diskussion und in der Folge zum Bergwaldbeschluss des Bayerischen Landtags am 05.06.1984 sowie zum Start der Schutzwaldsanierung im November 1985 leistete (*Suda & Arzberger 2011, S. 283 f.*).

Um die politische Debatte nachvollziehen zu können, wurden nicht nur die Plenarprotokolle des Bayerischen Landtags, sondern auch die nicht-öffentlichen Protokolle folgender LT-Ausschüsse der 7. bis 12. Legislaturperiode (1970 bis 1994) im Landtagsarchiv recherchiert:

- Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft (*später: Ausschuss für Landwirtschaft und Forsten gefolgt von Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*)
- Ausschuss für Landesentwicklung und Umweltfragen (*später: Ausschuss für Umwelt und Verbraucherfragen dann Umwelt und Gesundheit gefolgt von Umwelt und Verbraucherschutz*)
- Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen

Der eben erwähnte Bergwaldbeschluss stellte sich für die weitere Entwicklung des bayerischen Alpenraums und der Schutzwaldpolitik als prägendes Element heraus. Um die Dynamik dieser Zeit, in der das „Waldsterben“ nicht nur den forstpolitischen sondern auch den gesellschaftlichen Diskurs prägte (Lehmann & Schriewer 2000, S. 13), aus der Perspektive der Forstverwaltung und des DAV über das vorhandene Textmaterial

hinaus nachvollziehen zu können, wurden 2010 narrative Interviews mit folgenden Personen geführt:

- Dr. Georg Meister,  
Leiter des Gebirgsforstamts Bad Reichenhall von 1978 bis 1994  
(zweieinhalbstündiges Interview am Wohnort)
- Hans Kornprobst,  
Leiter des Gebirgsforstamts Schliersee von 1975 bis 2003  
(45-minütiges Interview am Rande einer öffentlichen Diskussionsveranstaltung der LWF in Freising)
- Prof. Dr. Heinz Röhle,  
Forstwissenschaftler & DAV-Naturschutzreferent 1982 bis 1996  
(60-minütiges Interview am Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik, TUM)

Im Frühjahr 2011 wurde an alle 181 bayerischen Landtagsabgeordneten eine Online-Umfrage verschickt, die von 38 Abgeordneten beantwortet wurde. Ziel dieser Umfrage war, Assoziationen zu den Begriffen *Bayern*, *Alpen* sowie *Bergwald* zu erheben (vgl. *Arzberger 2014, S. 240 f.*; *Suda & Arzberger 2011, S. 278 f.*), um zu überprüfen, ob die tradierte Heuristik des „Schützenden und daher zu schützenden Schutzwaldes“ noch immer trägt und sich in den Aussagen der Landespolitiker wiederfinden lässt (ebd.).

Die zentralen Ergebnisse der ersten Forschungsphase sind in der ersten konstituierenden Publikation *Der Schutzwald-Mythos. „Alpen ohne Bergwald sind wie ein Bergschuh ohne Schuhband“* (Suda & Arzberger 2011) dargestellt (vgl. Kap. 3.3). Für das impulsgebende Rätsel wurde mit der Beschreibung des „Schutzwald-Symbols“ und dessen Wirkung eine mögliche Lösung entwickelt. Allerdings erklärt dieses allein noch nicht, wie es 2008 zur Formulierung des forstpolitischen Programms *BWO* kam. Dieser Frage wird in Phase II des Forschungsprozess nachgegangen, in welchen Daten aus der Begleitforschung des Interreg-Projekts in Phase I einfließen.

## 2) Analytisch-beratende Begleitforschung Interreg IVa-Projekt SWPF

Im Rahmen der Projektarbeit der Forscherin im Interreg-Projekt SWPF (Laufzeit 01/2009 bis 09/2012) entstanden ausführliche Besprechungs- und Beratungsprotokolle. Diese standen für den Forschungsprozess (Phase II & III) zur Verfügung und trugen dazu bei, das Partizipationsverständnis der jeweiligen UFB in den verschiedenen Phasen der BWO nachzuvollziehen (vgl. *Schwartz-Shea & Yanow 2012, S. 18*).

Denn Ziel des Interreg-Projekts war, – aufbauend auf den Erfahrungen, die das Land Tirol und insbesondere der Landesforstdienst im Rahmen der 2003 gestarteten Schutzwaldplattform Tirol und der Auszeichnung von Schutzwaldpartner-Gemeinden gemacht hatte (Arzberger 2012, S. 34 ff.), – die Etablierung lokaler Schutzwaldplattformen im bayerischen Alpenraum anzustoßen (Arzberger & Binder 2011; Himmler et al. 2009). In der Zeit zwischen Antragstellung und Start des Interreg-Projekts entstand im Rahmen des Bayerischen Klimaprogramms die BWO (vgl. Kap. 17, S. 17). Bei einer gemeinsamen Sitzung am 30. Januar 2019, an der die bayerischen Interreg-Projektpartner, Vertreter des StMELF und alle Leiter der UFB teilnahmen, wurde vereinbart, dass die UFB bei der Umsetzung der BWO durch den Interreg-Projektpartner LWF – in der Person von M.A. – unterstützt und ausgewählte lokale Bergwaldforen vom Interreg-Leadpartner TUM wissenschaftlich evaluiert werden.

Zum Auftrag des Interreg-Projekts gehörte auch, zusammen mit dem dritten Projektpartner, dem Landesforstdienst Tirol, eine grenzüberschreitende Schulung für forstliches Personal zu entwickeln, durchzuführen und langfristig als Fortbildungsangebot zu verankern. Das Ziel dieser Schulung war, den Verantwortlichen vor Ort Wissen und Fähigkeiten rund um Kommunikation und Projektarbeit im Berg- und Schutzwaldmanagement zu vermitteln (Arzberger et al. 2012). Der erste Lehrgang „Bergwald-Managerin“ fand 2010 in Innsbruck statt. Die Autorin war sowohl in die Entwicklung als auch in die Durchführung intensiv eingebunden. Die siebentägige Schulung war modular aufgebaut. Im ersten Modul waren die Teilnehmenden aufgefordert, sich intensiv mit ihrem Aufgabengebiet und ihrem Arbeitsumfeld auseinanderzusetzen. Diese Reflexionsarbeit brachte die Interpretationen der BWO-Manager zur Umsetzung der BWO in den einzelnen UFB in den Prozess ein. Begleitet und evaluiert wurde das Fortbildungsangebot von der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FüAK).

Im Rahmen der Beratung der Akteure vor Ort und der Lehrgangsentwicklung fand eine intensive Auseinandersetzung mit Literatur rund um „Beteiligungsverfahren in ländlichen (alpinen) Räumen“ statt. Dies umfasste Handreichungen für Praktiker, Praxisberichte, Forschungsarbeiten als auch theoretische Grundlagenliteratur zu Partizipation im öffentlichen Raum. Der Stand der Forschung wurde in den Treffen der Projektpartner dargestellt und die Erkenntnisse für das eigene Projekt reflektiert. Daraus entstand ein Beratungskonzept für die Etablierung von Bergwaldforen in der Bayerischen Forstverwaltung (Arzberger 2012). Die ebenfalls in diesen Leitfaden eingeflossenen Interviewdaten wurden Ende 2011/Anfang 2012 erhoben. Aus der Perspektive des Forschungsprozesses sind sie jedoch der zweiten Phase zuzuordnen.

#### 4.2.1.2 Phase II: Veränderung im Schutz- und Bergwaldmanagement

##### 1) Explorative Interviews zur Implementation BWO – Phase 1

Zuständig für die Implementation der BWO ist jeweils der Bereich Forsten ( $\cong$  UFB) der Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Kaufbeuren, Kempten, Miesbach (ab 2015 Holzkirchen), Rosenheim, Traunstein und Weilheim. Deshalb wurden in der Zeit von November 2011 bis Januar 2012 Interviews mit allen an der lokalen Umsetzung beteiligten Mitarbeiterinnen der sechs UFB durchgeführt. Konkret waren dies die Bereichsleiter Forsten und ihre Stellvertreter, die BWO-Managerinnen an den UFB und ggf. die für die lokalen BWO-Projektgebiete zuständigen Revierleiterinnen. Die Interviews fanden in den Diensträumen der UFB statt und dauerten zwischen 90 und 160 Minuten. Geführt wurden diese nicht nur von der Forscherin, sondern es nahmen daran auch die beiden Projektmitarbeiter des Interreg-Leadpartners TUM teil. In Summe gab es dreizehn Interviewtermine mit 23 Interviewpartnern; neun Interviews wurden mit Einzelpersonen, vier in Form von Gruppengesprächen mit bis zu sieben Teilnehmenden geführt.

Mit den Interviews wurden drei Ziele verfolgt:

1. Output-orientierte wissenschaftliche Evaluation der Implementation der BWO mit Fokus auf die lokalen Bergwaldforen (Himmler et al. 2012) (*verantwortlich*: Leadpartner TUM).
2. Praxis-orientierte Evaluation der Bergwaldforen mit dem Ziel, den Umsetzungslitfadens für die Etablierung von lokalen forstlichen Beteiligungsformaten zu schärfen (vgl. hierzu Arzberger 2012) (*verantwortlich*: Projektpartner LWF = M.A.).
3. Exploration des Verwaltungshandelns, um die Interpretationen rund um die „neue“ BWO und die damit verbundenen Implikationen für die Abläufe in den UFB zu heben (vgl. hierzu auch Arzberger 2014, S. 239) (*verantwortlich*: M.A.).

Die Interviewer bereiteten für die Besuche an den UFB einen Leitfadens vor, um die verschiedenen Analyseperspektiven im Laufe einer offenen Gesprächssituation erfassen zu können. Die Atmosphäre in jedem Interview war freundlich, wertschätzend und zugewandt, alle Interviewer und Interviewpartner kannten sich und hatten in unterschiedlicher Form und Intensivität im Laufe der ersten BWO-Phase zusammengearbeitet. Der Einsatz von vertiefenden systemischen Interviewtechniken (vgl. Shazer 2012) durch die Forscherin wurde bereitwillig akzeptiert. Somit wurde es ermöglicht, dass die Inter-

viewten ihre Wahrnehmungen und Interpretationen selbst im Gespräch reflektierten. Die Interviews wurden alle auf Tonband aufgezeichnet und anschließend von M.A. transkribiert. Darüber hinaus machte sich die Autorin Notizen zu Gesprächsdynamiken und „nonverbalen Gesprächssignalen“ (Helfferich 2005, S. 86).

## II 2) Policy-Analyse: Die BWO aus der Perspektive des Agenda-Settings

Die bereits vorhandenen Daten aus der Literatur- und Dokumentenanalyse sowie der Auswertung der Interviews wurden 2012 durch eine zweite Archivrecherche im Bayerischen Landtag für die 13. bis 16. Legislaturperiode (1994 bis 2012) ergänzt.

Neben den bereits genannten Ausschüssen wurde mit dem Aufkommen der Diskussion um die Beschneidung von Skipisten und einer verbesserten Erschließung von Almen im bayerischen Alpenraum für die 15. und 16. Legislaturperiode der *Ausschuss für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologien* mit in die Recherche integriert. Insgesamt wurden in den Forschungsphasen I & II 118 Ausschuss-Protokolle als relevant aufgenommen. Da die Protokolle nicht kopiert werden durften, wurden die jeweils dokumentierten Argumente und deren Bezüge in eine Literaturdatenbank aufgenommen und verschlagwortet. Die Beiträge der Ausschussmitglieder werden anders als die Redebeiträge in den Plenarprotokollen nicht im konkreten Wortlaut, sondern in einer zusammenfassenden Form von indirekter Rede dokumentiert. Ein Beispiel:

*„Der Berichterstatter beantragt die Vertagung des Tagesordnungspunktes und verweist auf die bevorstehende Waldbegehung des Deutschen Alpenvereins. Es sei sachdienlich, diese Begehung und die damit verbundene Diskussion abzuwarten.“* (Bayerischer Landtag 1983)

Den Theorierahmen für die Klärung der ersten Forschungsfrage lieferte das Multiple-Stream-Framework von Kingdon (vgl. Kap. 4.1.5). Dieser Ansatz erlaubte, die vorhandenen Daten ohne begründende Vorannahmen nach möglichen Anlässen für die Öffnung eines Policy-Windows zu durchkämmen. Mit der Öffnung eines Policy-Windows ist die Chance verbunden, „Neues“ in die politische Diskussion einzubringen. Sollte sich ein solches identifizieren lassen, wäre es ggf. möglich zu erklären, wie es 2008 zur Integration partizipativer (Steuerungs-)Elemente in die forstpolitische Teilmaßnahme „Bergwaldoffensive“ des bayerischen *Klimaprogramm 2020* kam.

Dass und wie dies möglich war, beschreibt die zweite konstituierende Publikation *Partizipation im Schutz- und Bergwaldmanagement der Bayerischen Forstverwaltung. Verändertes Verwaltungshandeln im Schatten eines starken Symbols* (Arzberger 2014) (vgl. Kap. 5.1). Schon der Titel der Veröffentlichung verweist auf zweierlei: die besondere Rolle, die die

Forstverwaltung für die Implementation der BWO einnimmt und dass damit eine Veränderung für die Verwaltung verbunden ist. Damit öffnet die Publikation bereits den Blick hin zu den beiden vertiefenden Forschungsfragen, die sich aus der Analyse der Interviewdaten und der Beobachtung der BWO ergaben.

Bereits nach der ersten Sichtung der Daten fiel auf, dass die UFB unterschiedliche Strategien verfolgten, den partizipativen Auftrag des BWO-Leitfadens umzusetzen. Außerdem wurde an unterschiedlichen Stellen eine Unzufriedenheit mit dem eigenen Tun beschrieben. Unklarheit herrschte im Feld auch darüber, ob die Intension, die mit der Policy-Formulierung verbunden war, in allen Dimensionen langfristig erreicht werden kann. Deshalb wurden die Implementationsstrategien der UFB auf Basis der vorliegenden Interviewdaten aus der Governance-Perspektive analysiert.

### **II 3) Analyse aus der Governance-Perspektive: Institutional Work**

Wie in Kapitel 2.2 erläutert, diskutiert insbesondere die Governance-Forschung die Rollen von partizipativen Verfahren in der Landnutzungspolitik. Über die Rolle der Forstbehörden bei der Einführung neuer Governance-Modi und deren Beitrag zur Umsetzung der Politik ist jedoch wenig bekannt. Mittels einer vergleichenden Analyse der UFB auf Basis der Kategorien „creative“, „maintaining“ und „disruptive“ des Institutional-Work-Ansatzes von Lawrence & Suddaby wurde 2013 die Rolle der UFB bei der Politik-Implementation untersucht (vgl. Kap. 5.2).

Die dritte konstituierende Publikation *New modes of governance in Bavaria's alpine forests. The 'Mountain Forest Initiative' at work* (Böhling & Arzberger 2014) diskutiert die Ergebnisse und stellt fest, dass der Einsatz partizipativer Steuerungselemente nicht unbedingt entscheidend für die Umsetzung wirksamer politischer Maßnahmen ist. Bestätigt wird die besondere Rolle der UFB bei der Implementation der BWO, die Ergebnisse fordern aber dazu auf, die beobachteten Unterschiedlichkeiten noch besser nachvollziehen zu können. Diese Aufgabe ist in Forschungsphase **III** verortet.

### **II 4) Beobachten, Begleiten und Befragen**

Im September 2012 startete das ST-Projekt „Beteiligung als kommunikative Strategie in der Forstverwaltung“ (ST 287). Ziel des Entwicklungsvorhabens der Bayerischen Forstverwaltung war die Konzeption und Erprobung eines Fortbildungsmoduls „Beteiligung & partizipative Verfahren“ für die Mitarbeiterinnen des Leitungs- und gehobenen

Dienstes, sowie die Begleitung und konzeptionelle Unterstützung eines regionalen Beteiligungsverfahrens. Die Autorin bearbeitete dieses Projekt, das am Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik der TUM verankert war, in Kooperation mit der FüAK. Die im Rahmen der Durchführung eines Expertenworkshops sowie von vier Pilot-Lehrgängen entstandenen Dokumentationen, Protokolle und Interview- und Evaluationsdaten lieferten Textmaterial, das zur späteren hermeneutischen Analyse ebenso zur Verfügung stand, wie die Dokumentation der teilnehmenden Beobachtung des Veranstaltungskonzeptions-Prozesses eines Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, dem StMELF, der FüAK und dem Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik.

Beobachtet werden konnte auch der Start der Waldinitiative Ostbayern (WIO) 2013. Das erste Schwester-Programm der BWO, das Klimawandelanpassungsmaßnahmen (= Waldumbau) in den Privat- und Körperschaftswäldern der ostbayerischen Mittelgebirge anstoßen soll. Die UFB Cham initiierte in diesem Zusammenhang und anlässlich des Jubiläumsjahrs „300 Jahre Nachhaltigkeit“ ein landkreisweites Projekt *Aktion 13000. Wald gestalten – Wert erhalten*. Das wurde zum Anlass genommen, mit den Verantwortlichen (Bereichsleiter, Revierförster, Klimafachkraft (vergleichbar mit BWO-Manager)) vor Ort ein zweistündiges Gruppengespräch zu führen.

Weiterhin begleitet wurde die zeitlich verlängerte BWO, sei es durch die teilnehmende Beobachtung von BWO-Beiratssitzungen, die aktive Moderation von einzelnen Bergwaldforen in Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen vor Ort, die Teilnahme an Informationsveranstaltungen des DAV sowie des Bund Naturschutz zu Fragen des alpinen Naturraummanagements oder durch die Analyse der Presseberichterstattung sowie der Öffentlichkeitsarbeit der Forstverwaltung. Über den Abonnement-Service des Bayerischen Landtags wurde ein automatischer Meldedienst über alle neuen Dokumente zu den Schlagworten „Wald“, „Alpen“ und „Bergwald“ eingerichtet, so dass auch auf der politischen Landesebene Entwicklungen schnell wahrgenommen werden konnten.

#### 4.2.1.3 Phase III: Veränderung im Verwaltungshandeln

---



### 1) Explorative Interviews: fünf Jahre BWO

Anfang 2014 konnten die UFB auf fünf Jahre BWO zurückblicken und hatten zum damaligen Stand noch ein knappes Projektjahr vor sich, denn über eine weitere Fort-

setzung im nächsten Doppelhaushalt war noch nicht entschieden. Dies wurde zum Anlass genommen, mit allen sechs Bereichsleitern Forsten explorative Interviews zu führen.

Drei Impulse wurden in diesen Interviews gesetzt:

- BWO | Was wurde erreicht? Was soll noch erreicht werden?
- Verwaltungshandeln | Veränderungen in den vergangenen zehn Jahren allgemein? Veränderungen durch BWO?
- Persönliche Einschätzung zur Bergwaldpolitik, zum Schutzwaldmanagement in Bayern, sowie zum Bergwaldbeschluss

Die Interviews wurden in den Büros der Bereichsleiter geführt und dauerten zwischen 80 und 120 Minuten. Die Gesprächsatmosphäre war sehr offen und vertrauensvoll. Einzelne Interviewpartner sandten im Anschluss per E-Mail noch weitere Reflexionen zu den Interviewinhalten. Auch diese Interviews wurden aufgezeichnet und anschließend von M.A. persönlich transkribiert. Die Interviewerin verzichtete während diesen Interviews auf persönliche Notizen, sondern fertigte im Anschluss ein Gedächtnisprotokoll über den Verlauf und damit verbundene eigene Assoziationen an.



## 2) Explorative Interviews: WIO

a) Im September 2014 wechselte ein Beamter aus dem Leitungsdienst einer UFB im Alpenraum an eine UFB in Ostbayern. Dieser stand im März 2015 für ein Interview bereit, in dem die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden Programme BWO und WIO, die Auswirkungen des Klimawandels auf den Wald und die Handlungsoptionen der Forstverwaltung im Fokus standen. Das Interview wurde auf Wunsch am Wohnort des Bereichsleiters geführt und dauerte 100 Minuten. Um die Interviewsituation nicht zu stören, wurde auch in diesem Interview auf Notizen verzichtet und anschließend ein ergänzendes Gedächtnisprotokoll angefertigt.

b) 2014 nahmen zwei Klimafachkräfte, die als Projektmitarbeiterinnen für das WIO-Projekt an UFB befristet eingestellt wurden, an der Fortbildung „Bergwaldmanagerin“ teil. Beide standen an einem Lehrgangsabend im Oktober 2014 für jeweils 45 Minuten für ein Interview zur Verfügung, um über ihre Erfahrungen in der jeweiligen UFB und über ihre Projektarbeit zu reflektieren. Die Interviewpartnerinnen waren mit der Erstellung begleitender Notizen einverstanden.

Die so entstandenen Interviews boten die Möglichkeit, nach Analogien aber auch kontrastierenden Elementen zwischen den beiden Schwesterprogrammen Ausschau zu

halten. Gerade vor dem Ziel einer *aufklärenden Interpretation* des Einsatzes partizipativer Verfahren in der Forstverwaltung war dies ein hilfreiches Vorgehen. Die dokumentarische Analyse (vgl. Kap. 4.3.2.2) war hierfür die geeignete Methode.

### 3) Fortsetzung: Beobachten, Begleiten und *neu Beraten*

Die teilnehmende Beobachtung von BWO-Beiratssitzungen und die aktive Moderation einzelner Bergwaldforen in Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen vor Ort wurde bis Ende 2016, wenn auch in etwas reduzierter Form, fortgesetzt. Die Öffentlichkeitsarbeit und Berichterstattung der UFB im Alpenraum sowie der gesamten Forstverwaltung, als auch Veröffentlichungen der verschiedenen Interessengruppen, wie z. B. *Der Almbauer*, das monatliche Mitteilungsblatt des Almwirtschaftlichen Vereins Oberbayerns, wurden bis 2018 gesammelt und ein google-Alert zu den Schlagworten „Bergwald“ und „Schutzwald“ eingerichtet. Ziel war es, sensibel für mögliche Veränderungen im Feld zu bleiben. Mit der weiteren Verfolgung der Veröffentlichungen war es möglich, die nach Abschluss der Datenanalyse entwickelten Interpretationen mit dem tatsächlich beobachtbaren Fortgang der BWO zu vergleichen. Deshalb wurde auch die Thematisierung im Bayerischen Landtag weiterverfolgt. Allerdings sind ohne Zutritt ins Landtagsarchiv nur die Antragstexte und ggf. dokumentierte Plenardiskussionen online zugänglich. In den vergangenen Jahren schafften es forstpolitische Themen nur selten als Diskussionsinhalt ins Plenum, in der Regel werden die Anträge in den Ausschüssen vorberaten und Beschlussempfehlungen ausgesprochen. Der Öffentlichkeit werden nur letztere mitgeteilt, die Diskussionsinhalte und die Argumente der verantwortlichen Berichterstatter können nicht nachvollzogen werden.

Im August 2017 brachte das Sturmereignis Kolle und die damit verbundenen massiven Schäden in den Wäldern des südlichen Bayerischen Waldes die Themen „Klimawandel“ und „Anpassung der Wälder durch Waldumbau“ schlagartig zurück in die öffentliche und forstpolitische Diskussion. Am 5. September 2017 beschloss der bayerische Ministerrat die Waldumbauoffensive 2030, die auch für die Bergwaldoffensive einen neuen Impuls setzte (vgl. S. 17). Diesen nutzten einige UFB, die bisherigen und die zukünftigen BWO-Tätigkeiten der UFB zu diskutieren. Die Autorin/Forscherin führte in diesem Zusammenhang ein Beratungsgespräch und leitete zwei Workshops in UFB. Die Dokumentation der Workshops sowie die Gedächtnisprotokolle der drei Beratungsgespräche bildeten den Schlusspunkt der Datenerhebung und dienten wie die gesammelten Textdokumente der Einordnung der entwickelten Empfehlungen im Rahmen einer *aufklärenden Interpretation*.

Damit dies am Ende möglich ist, nahm in der Forschungsphase **III** die Auswertung und Interpretation der gewonnenen Daten den zentralen Raum ein.

### *Analyse- und Theorie-Arbeit*

#### **III 4) Dokumentarische Analyse: Partizipation als Interaktionsbeziehung mit der organisationalen Umwelt**

Die BWO als neue Policy stand zunächst im Zentrum des Forschungsprozesses, mit dem Institutional-Work-Modell wurden in Phase **II** der mit der BWO verbundene sektorübergreifende Koordinierungsanspruch und zugleich die einzelnen UFB in den Fokus gerückt. Um die entdeckten Unterschiedlichkeiten zu erklären, konnten strukturelle Indizien angeführt werden, die für das Verständnis der Phänomene noch ungenügend waren. Die kausale Annahme Bohnes (2014, S. 171), dass sich „viele Erscheinungen des Organisationsverhaltens [...] nur mit Faktoren aus der Umwelt von Organisationen erklären lassen“, hat sich nicht bestätigen lassen und so wurde in der abschließenden Phase nach organisationsinternen Sinnstrukturen gefahndet. Dazu wurde das vorhandene Datenmaterial auf Basis der dokumentarischen Methode (vgl. Kap. 4.3.2.2) und dem damit verbundenen komparatistischen Vergleich der sechs UFB analysiert. Das Ergebnis wird in Kapitel 6 ausführlich dargestellt und bildet die Überleitung zur Gesamtdarstellung und abschließenden Reflexion der Forschungsergebnisse.

#### **III 5) Entwicklung eines Prüfrahmens für Partizipation durch Fachverwaltungen**

Ein Ergebnis des Vergleichs der UFB war, dass sich sehr unterschiedliche Interpretationen dessen fanden, was denn „Partizipation“ sei, dabei aber meist Rekurs auf bestehende Veröffentlichungen im forstlichen Feld genommen wurde. Aus diesem Grund wurde der Stand der Forschung im Feld des „land use & forest managements“ nochmals rezipiert und die vorgefundenen Partizipationsdefinitionen extrahiert. Es zeigte sich, dass diese nur unzureichend Orientierung für die Initiierung von partizipativen Verfahren durch eine Fachverwaltung, wie eine UFB, geben (Arzberger 2019, S. 6 ff.). Da im Fokus der Dissertation die Implementation partizipativer Verfahren steht, wurde eine Heuristik entwickelt, mit der das „meaning-making“ der UFB als öffentliche Verwaltung und die damit verbundenen Implikationen eingeordnet werden können (vgl. Tabelle 4, S. 102).

### 4.2.2 Tabellarischer Überblick Forschungsphasen

Die folgende Tabelle stellt die Ziele der einzelnen Forschungsphasen, die gewählten Methoden sowie die Quellen und erhobenen Daten komprimiert zusammen. Die Methoden der Datenerhebung und -analyse werden in Kapitel 4.3 näher beschrieben.

<b>Berg- und Schutzwaldpolitik und -management in Bayern (historische Entwicklung)</b>					
	<i>Ziel</i>	<i>Datenerhebung</i>	<i>Daten</i>	<i>Datenanalyse</i>	
PHASE I	Verstehen, welche Bedeutung der Schutzwald (und in diesem Kontext der Alpenraum) für die Öffentlichkeit und die Landespolitik in Bayern hat. → <b>Theoriebildung: Schutzwald-Symbol</b>	Dokumentenrecherche <b>1</b>	<u>Dokumente &amp; Veröffentlichungen:</u> - Forstverwaltung - Regierung - Politik - Vereine & Verbände - Presse - Wissenschaft (1852) 1969 bis 2010 <u>Archiv-Material:</u> Ausschussprotokolle des Bayerischen Landtags 1970 bis 1994	Theoretisches Kodieren & Dokumentanalyse	
		Narratives Interview: <i>Dr. Meister</i>	1 Audiodatei (transkribiert)	Inhalts- & Kontextanalyse	
		Experten-Interview - Herr Kornprobst - Prof. Dr. Röhle	2 Audiodateien (transkribiert)	Inhalts- & Kontextanalyse	
		Online-Befragung an 181 Landtagsabgeordnete	38 Rückantworten	Inhaltsanalyse	
PHASE II		Dokumentenrecherche <b>2</b>	<u>Dokumente &amp; Veröffentlichungen:</u> siehe oben 2011 bis 2014 <u>Archiv-Material:</u> Ausschussprotokolle des Bayerischen Landtags 1994 bis 2008	Theoretisches Kodieren & Dokumentanalyse	
<b>Veränderungen im Schutz- und Bergwaldmanagement der Bayerischen Forstverwaltung</b>					
	<i>Ziel</i>	<i>Datenerhebung</i>	<i>Daten</i>	<i>Datenanalyse</i>	
PHASE II	Verstehen, wie es zur inhaltlichen Ausgestaltung der BWO kam, wie die neuen partizipativen Elemente von den UFB umgesetzt werden.	Dokumentenrecherche	Ministerielle Schreiben Sitzungsprotokolle	Dokumentanalyse	
		Experten-Interview: Zwei Mitarbeiter Forstministerium, Abt. F3	1 Audiodatei (transkribiert) plus Interviewnotizen	Inhaltsanalyse	
		Explorative Interviews an allen 6 UFB im bayerischen Alpenraum		13 Audiodateien (transkribiert) plus Interviewnotizen	Inhaltsanalyse & Dokumentarische Interpretation
		9 Einzelinterviews			
2 Zweierinterviews 2 Gruppen-Diskussionen (3 & 7 Personen)					
PHASE II & III		Dokumentenrecherche	Veröffentlichungen: - Forstverwaltung - Politik - Vereine & Verbände - Presse - Wissenschaft 2008 – 2018	Theoretisches Kodieren & Interpretative Rekonstruktion	

<b>Veränderungen im Verwaltungshandeln der Bayerischen Forstverwaltung im Alpenraum</b>				
	<i>Ziel</i>	<i>Datenerhebung</i>	<i>Daten</i>	<i>Datenanalyse</i>
PHASE III	Verstehen, wie die neuen partizipativen Elemente von den UFB umgesetzt werden	Teilnahme im Feld: a) beobachtend b) aktiv	Ablauf & Beobachtungs-Protokolle Beratungsprotokolle Gedächtnisprotokolle	Hintergrundmaterial für Kontext-Analyse
		Explorative Interviews mit den Leitern der 6 UFB im Alpenraum	6 Audiodatei (transkribiert) plus Gedächtnisprotokoll 2 E-Mail-Texte mit Reflexionsinhalten zu Interview von Behördenleitern	Dokumentarische Interpretation & Kontextanalyse
	Explorative Interviews für Kontrastierung			
	Gruppendiskussion zum Start der WIO Cham 2013	1 Audiodatei (transkribiert) plus Gedächtnisprotokoll		
	Interview: neuer Bereichsleiter AELF Cham 2014 -2017	1 Audiodatei (transkribiert) plus Gedächtnisprotokoll		
	Interviews 2 Klimafachkräfte	2 Audiodatei plus Interviewnotizen		

**Tabelle 1: Zusammenfassende Darstellung des im Forschungsprozess gesammelten Datenmaterials und des Methodeneinsatzes (Quelle: M.A.)**

Der Forschungsprozess dieser Dissertation lässt sich wie folgt charakterisieren: Die Forscherin arbeitete sowohl deskriptiv, empirisch als auch theoretisch; dabei folgte sie einem Problem- statt einem Theorieprimat, das sich auf die kurze Formel bringen lässt: „Wieso setzen die UFB als öffentliche Verwaltungen die BWO unterschiedlich um?“. Der Fokus der qualitativ-interpretativen Arbeit liegt in den ersten beiden Phasen noch näher an einer kausalen Logik des „warum?“, wohingegen in der dritten Forschungsphase die konstitutive Logik eines „was?“ und „wie?“ in den Vordergrund rückt. Ziel ist es, die Unterschiedlichkeit der mit der BWO intendierten Interaktionen der Forstverwaltung mit ihrer organisationalen Umwelt nachvollziehen und interpretieren zu können. Es geht ihr darum zu verstehen, „wie sich Handlungen und Handlungsfolgen als Ergebnis der Überlegungen der beteiligten Akteure und ihrer Wahrnehmung intervenierender Ereignisse ergeben haben“ (Nullmeier 2013, S. 35). Im Lauf des Forschungsprozesses wurden verschiedene theoretische Analyserahmen genutzt, die alle dem konstruktivistischen Paradigma zugeordnet werden können.

### 4.3 Methoden

---

Es verwundert nicht, dass sich die bereits beschriebene epistemologische Diskussion in den Sozialwissenschaften auch in der Methodologie ihren Widerhall findet und die Rolle des Forschenden kritisch hinterfragt. Insbesondere die „Ansprüche auf einen privilegierten Zugang zur Realität, die mit der Tendenz einhergehen, den eigenen Standort zu verabsolutieren“ (Bohnsack et al. 2013, S. 10), werden – wie bereits erläutert – zurückgewiesen. Dem folgt auch die Autorin, sieht aber dennoch die Möglichkeit aus der subjektiven Rolle heraus, Erklärungen in Form von Interpretationen den Akteuren im Feld anzubieten. Inwiefern diese jedoch Widerhall im Selektionsprozess der Akteure finden, obliegt nicht der Forscherin. Das ist jedoch an anderer Stelle zu diskutieren (vgl. kritisch zum Umgang mit dem Verzicht auf Erklärungen in interpretativen Forschungsansätzen Nullmeier 2013, S. 37), so bietet z. B. gerade der *Methodische Konstruktivismus* Anknüpfungspunkte, dient diese Theorie doch „(implizit oder explizit) der Verbesserung der Praxis“ (Scherer and Marti 2014, S. 42). Indem Wissenschaftler ihre Probleminterpretation in die Praxis einbringen, können sie dazu beitragen die Reflexion der Akteure und damit deren Entscheidungsprozesse zu unterstützen.

Auch wenn Blatter et al. (2018, S. 19) keine forschungspragmatische Notwendigkeit sehen, dass Forschende ihr epistemologisches Vorgehen auf Basis der zugrundeliegenden Metatheorie begründen, so scheint dies gerade in einem mehrphasigen Prozess geboten, um die Konsistenz der Methodenwahl nicht aus dem Blick zu verlieren. Wie bereits in der Darstellung der Forschungsphasen deutlich wird, wurden verschieden qualitative Methoden genutzt, die sich an der jeweiligen Aufgabenstellung orientieren und alle als interpretativ beschrieben werden können. Es korrespondiert die gewählte Methode mit Fragestellung und Textmaterial. Grundsätzlich gilt für die Methoden der qualitativen Sozialforschung, dass sie sich in ihrer Fundierung auf die Theorietraditionen der interpretativen Ansätze<sup>33</sup> berufen, denen folgende konstitutive Merkmale entspringen (nach Hollstein und Ullrich 2003, S. 35 f. zitiert in Blatter et al. 2018, S. 6):

- Sinnverstehen, als zentrales Merkmal  
( $\hat{=}$  der Sinn wird von Forschenden nachvollzogen)
- Offenheit der Erhebung
- Interpretativität der Auswertung

---

<sup>33</sup> Die qualitative Sozialforschung beruft sich insbesondere auf: Symbolischer Interaktionismus Mead (1973); Phänomenologische Soziologie Schütz (1993 [1932]); Wissenssoziologie/Konstruktivismus Berger & Luckmann (2003 [1966]).

Auf dieser Grundlage ist es möglich, sowohl das politische Programm der BWO in der Policy-Analyse, als auch die UFB im Rahmen der organisationstheoretischen Untersuchung als jeweils ein Ganzes zu betrachten und die Komplexität des Einzelfalls nicht zu früh zu reduzieren. Damit verbunden ist auch, Kausalität nicht als linearen Prozess zu verstehen. Dieses Vorgehen lässt sich am besten als abduktives Verfahren beschreiben, das sensibel für eine Vielzahl möglicher Interpretationen bleibt (vgl. in Blatter et al. 2018, S. 6; Münch 2016, S. 19), und spiegelt sich insbesondere in der dokumentarischen Analyse wider.

In der interpretativen Policy-Analyse werden Policy-Probleme durch widerstreitende Interpretationen unterschiedlicher Akteure zu einem Themenfeld charakterisiert. Deshalb kommt es darauf an, zunächst die Elemente zu identifizieren, die die Policy kennzeichnen und als Träger des Sinns erkennbar sind. Das können sprachliche Einheiten, Objekte oder Handlungen sein. Sind diese bekannt, geht es darum herauszuarbeiten, wie diese Elemente von unterschiedlichen Personen oder Gruppen interpretiert werden. Münch (2016, S. 51) empfiehlt in der Policy-Analyse den Blick auf „die Entscheidungsträger, die implementierenden Beamten sowie die betroffenen Bürgerinnen und Bürger“ zu richten. Allerdings kommt es auch darauf an, andere für die Policy relevante Gruppen in den Blick zu nehmen (Wagenaar 2011, S. 247), um so die unterschiedlichen Bedeutungen, die mit einem solchen „Policy-Element“ verbunden sein können, zu heben. Abschließend können in der Analyse Ursachen für mögliche Konfliktlinien zwischen den verschiedenen Interpretationen aufgezeigt werden (Münch 2016, S. 51).

Nimmt die Policy-Forschung die Mikroperspektive ein, dann blickt sie auf die Verwaltungsmitarbeiterinnen, um zu verstehen, wie diese die Policies auf der Ebene der „street-level bureaucracy“ (Lipsky 1980) interpretierend umsetzen. Es geht um Praktiken und (genutzte) Handlungsspielräume, die es durch teilnehmende Beobachtung zu ergründen gilt (Münch 2016, S. 106 f.). Daran kann die interpretative Organisationsforschung anknüpfen, denn auch diese fordert, dass Forschende, die reale Organisationen untersuchen, versuchen müssen, „die Welt aus der Perspektive der Organisationsmitglieder wahrzunehmen, ihre Interpretation und ihre Sicht der Dinge unvoreingenommen nachzuvollziehen“ (Bea & Göbel 2010, S. 178). Um dies zu ermöglichen, stehen unterschiedliche qualitative Methoden zur Verfügung. Folgende wurden für die Analyse der BWO mit ihren partizipativen Handlungsempfehlungen als zielführend ausgewählt<sup>34</sup>:

---

<sup>34</sup> Klassische Methoden der Textinterpretation werden nicht gesondert beschrieben.

### 4.3.1 Datenerhebung

Interviews bilden die zentrale Datenquelle für den empirischen Teil dieser Dissertation. Mit dieser Form der Datenerhebung ist es möglich, nicht nur „die Perspektiven und *Orientierungen*, sondern auch die *Erfahrungen*, aus denen diese Orientierungen hervorgegangen sind, zur Artikulation bringen“ (Nohl 2012, S. 1, Hervorhebung i. O.)

Die in Forschungsphase I durchgeführte Online-Umfrage, wurde mit Adobe® Forms-Central erstellt und in personalisierten E-Mail-Anschreiben an die 181 Abgeordneten der 16. Legislaturperiode des Bayerischen Landtags verschickt. Zwanzig Prozent der Abgeordneten nahmen an der Umfrage teil (Arzberger 2014, S. 240 f.). Die schriftliche Umfrage gab keine festen Antwortvorgaben, sondern lud die Teilnehmenden zu freier Assoziation ein. Damit war die Offenheit der Kommunikation, wie sie für die qualitative Forschung kennzeichnend (Nohl 2012, S. 13) ist, auch hier gegeben. Offenheit ist jedoch kein Widerspruch zu Struktur. Interviews sind stets geprägt von der Interaktion zwischen Forscherin und interviewtem Gegenüber. Im Forschungsprozess wurden verschiedene Interviewarten (vgl. Tabelle 1) gewählt, die sich anhand ihres Strukturierungsgrads unterscheiden lassen.

#### 4.3.1.1 Narratives Interview

Narrative Interviews sind gekennzeichnet durch eine starke Biografie bzw. Erlebnisorientierung. Dies lässt dem Interviewpartner zunächst viel Freiraum, Akzentsetzungen frei zu wählen. Damit wird erstens sichergestellt, dass ggf. auch Aspekte, die der Interviewerin nicht bewusst waren, vom Interviewpartner eingebracht werden. Zweitens entscheidet der Interviewte und nicht die Interviewerin über Schwerpunktsetzungen und die Relevanz der verschiedenen Aspekte. Narrative Interviews sind kaum strukturiert, der Redeanteil liegt schwerpunktmäßig beim Interviewten, die Forschungshaltung ist zurückhaltend und klammert Vorwissen so weit wie möglich aus (Blatter et al. 2018, S. 53).

Die Form des narrativen Interviews wurde genutzt, um die historische Entwicklung des modernen Berg- und Schutzwaldmanagements in Bayern nachvollziehen zu können (siehe Kapitel 4.2.1.1, auch 3.2). Das Interview besteht aus drei Teilen (vgl. Nohl 2012, S. 13):

- 1) **Erzählung:** Berufliche Vita und die persönlichen Erfahrungen eines Forstbeamten, der für die Planungen und die Festlegung der Gebietskulisse des Alpen-Nationalparks Berchtesgaden verantwortlich war.

In dieser Phase des Interviews kommt es darauf, dass sich die Interviewerin stark zurücknimmt und durch kurze Lautäußerungen „mhmm“ oder kleine Kommentare, wie „Das ist ja interessant!“, den Erzählfluss unterstützt.

2) Erst im zweiten Teil des **Nachfragens** stellt die Interviewerin aktiv Fragen, um das Verständnis des Gehörten zu sichern oder sich Details erläutern zu lassen, wie z. B. „Habe ich richtig verstanden, dass ...“. Aber auch vertiefende Fragen können hier gestellt, der Einsatz von systemischen Fragetechniken (vgl. Shazer 2012; ähnlich auch in Nohl 2012, S. 16) bieten sich hierfür an. Fragen wie „Wenn Sie sich in dieser Situation *xy* etwas hätten wünschen dürfen, was wäre das gewesen?“ laden den Interviewpartner dazu ein, Optionen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt aus seiner Sicht möglich gewesen wären, darzustellen. Die zum Zeitpunkt *xy* möglichen Interpretationen, die der Forscherin bei reiner Quellenanalyse vielleicht verborgen bleiben, können so sichtbar werden.

3) Abschließend fasst die Interviewerin das Gehörte zusammen und erlaubt sich eine **Bilanzierung**. Der Interviewpartner ist eingeladen diese zu bewerten und abzugleichen.

#### 4.3.1.2 *Exploratives Interview & Gruppen-Diskussion*

Das explorative<sup>35</sup> Interview, oder auch das problemzentrierte Interview (Blatter et al. 2018, S. 59; Lamnek & Krell 2016, S. 344) unterscheidet sich vom narrativen Interview vor allem durch eine stärkere Strukturierung, die durch einen vorbereiteten Gesprächsleitfaden<sup>36</sup> erreicht wird. Dabei gibt der Leitfaden keine Reihenfolge der Fragen vor, sondern gibt der Interviewerin Anhaltspunkte, auf welche Fragen sie im Laufe des Interviews vom Gegenüber vertiefende Antworten in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand bzw. mehrere Untersuchungsgegenstände erwartet. Die Gesprächsform erhält dadurch mehr dialogische Anteile, da die Forscherin öfter nachfragt und gezielt Fragen bzw. Nachfragen in den Verlauf einbringt; sie vermeidet dennoch, Vorwissen einzubringen. Eine Herausforderung, wenn die Forscherin zuvor im Feld tätig war und so die

---

<sup>35</sup> „Exploration“ – eine Methodik der Untersuchung menschlichen Handelns, mit dem Ziel, den Forschungsgegenstand nicht frühzeitig mit theoretischen Konzeptionen zu überziehen, sondern diese schrittweise im Untersuchungsverlauf zu füllen Lamnek & Krell (2016, S. 49); verankert in der soziologischen Theorie des Symbolischen Interaktionismus von Harold Garfinkel (1967).

<sup>36</sup> Nohl (2012, S. 14) spricht daher vom „Leitfadengestützten Interview“. Da der Begriff Leitfaden-Interview jedoch auch für andere Interviewformen kennzeichnend ist, wird hier die Zielsetzung des Interviews als bezeichnendes Attribut für die Unterscheidung der Interviewarten genutzt.

Interviewpartner ihrem Gegenüber Vorwissen unterstellen. In diesen Fällen muss die Interviewerin diese Beobachtung offenlegen und die Interviewpartner um Explikation bitten.

Ziel ist es, mittels einer explorativen Befragungstechnik einen möglichst umfassenden Eindruck von den subjektiven Erklärungen und Meinungen des Interviewten zu gewinnen. In der Regel finden explorative Interviews mit einer, selten mit zwei Personen statt. Nehmen mehr als zwei Personen am Interview teil, so lassen sich durch die Forscherin Diskussionen zwischen den Teilnehmenden nicht mehr vermeiden, so dass die Interaktion zwischen den Beteiligten Berücksichtigung finden muss.

Oft zwingen Effizienzgründe dazu, mehrere Personen für ein Interview zusammenzufassen. Im hier beschriebenen Forschungsprozess ging in der Forschungsphase I der Impuls für ein gemeinsames Interview in der Behörde entweder mit der Begründung vom „allgemeinen Zeitmangel“ oder dem Wunsch „sich im Interview gegenseitig ergänzen zu können“, von den angefragten Interviewpartnern aus. Diese Wünsche wurden von der Forscherin akzeptiert. Ab drei Teilnehmenden bereitete sie sich auf eine Leitfadengestützte Gruppendiskussion (Lamnek & Krell 2016, S. 393) vor. Diese Interviewform erlaubt es auch, kollektive Erfahrungen, die mit dem Forschungsgegenstand in der Gruppe gemacht wurden, zu erheben und brachte damit einen Mehrwert, da geteilte Sinnstrukturen so schneller identifiziert werden können (Lamnek & Krell 2016, S. 401; Bohnsack et al. 2013, S. 19).

#### 4.3.1.3 *Experten-Interview*

---

Von den beiden zuvor genannten Interview-Formen unterscheidet sich das Experten-Interview dadurch, dass dem Interviewpartner von der Forscherin eine explizite Rolle zugesprochen wird (Gläser & Laudel 2012, S. 12). Bereits in der Interviewanfrage wird er als Experte angefragt, also als Person, die über ein Spezialwissen bezüglich des Forschungsgegenstands verfügt (Bogner et al. 2005; Meuser & Nagel 2005, S. 73).

Ein Experteninterview verlangt von der Forscherin eine intensivere Vorbereitung (Gläser & Laudel 2012, S. 65), um sich als kompetente Gesprächspartnerin zu präsentieren und gute Fragen zu stellen (vgl. Blatter et al. 2018, S. 55). Sie nimmt während des Interviews eine professionell distanzierte Haltung gegenüber der Gesprächssituation ein. In der Regel kennzeichnet sich diese Interviewform durch eine starke Strukturiertheit und eine dialogische Gesprächsführung.

Im Forschungsprozess wurde kein Experteninterview in Reinform durchgeführt. Vielmehr wurde eine Kombination aus Experten- und explorativem Interview in den

drei genannten Fällen genutzt, sogenannte „offene ExpertInneninterviews“ (Meuser & Nagel 2005, S. 78). Das heißt neben der konkreten Nachfrage a) zu bestimmten Aspekten zur Waldsterbensdebatte und dem Bergwaldbeschluss in Forschungsphase I und b) zu den Hintergründen der BWO-Programmformulierung in Phase II wurde den Interviewpartnern der Raum für eigene „Erzählungen“ zum jeweiligen Forschungsgegenstand gegeben. Durch den Leitfaden wurde jedoch zugleich die spätere Vergleichbarkeit der Interviews in der Analyse sichergestellt (vgl. Meuser & Nagel 2005, S. 86 f.).

#### 4.3.1.4 *Feldforschung – Beobachtungen im Feld*

Egal, ob teilnehmende oder aktive Beobachtung, ihr kommt eine zentrale Rolle in der empirischen Sozialforschung zu. Die Forscherin nimmt selbst an der Lebenswirklichkeit – hier der organisationalen Welt einer UFB im Rahmen der BWO ( $\cong$  Feld) – teil. Die Beobachtung „beruht auf unmittelbarer direkter eigener Erfahrung“ (Becker & Escher 2014, S. 148) der Forscherin im Feld. Die Methode, die ursprünglich aus der Ethnografie kommt, wird heute in vielfältigen Kontexten – auch der eigenen gesellschaftlichen Kultur des Forschenden – eingesetzt, um über die Produktion von Wissen in unterschiedlichen Kontexten zu reflektieren (Blatter et al. 2018, S. 99; Becker & Escher 2014, S. 149). Die Methode erwartet von der Forscherin, „die Bereitschaft, sich auf die Welt des anderen einzulassen und diese Welt im praktischen Vollzug kennenzulernen, ohne bei jedem Schritt gleich die ‚Warum‘-Frage zu stellen“ (Scherer & Marti 2014, S. 39). Um diese Haltung zu unterstützen, werden im Forschungsprozess von der Forscherin sehr ausführliche und strukturierte Beobachtungsprotokolle verfasst. Durch diese Fokussierung – z.B. während BWO-Beiratssitzungen – wird ermöglicht, „parallellaufende“ geistige Kontroll- und Interpretationstätigkeit der Forscherin im Hintergrund zu halten. Einen ersten Zugang zum Feld, gerade auch für eine aktive Beobachtung, verschaffte, wie bereits beschrieben, das Interreg-Projekt SWPF (vgl. S. 17). Als Mitarbeiterin der LWF und damit als Mitglied der bayerischen Forstverwaltung wurde M.A. im Feld anders aufgenommen als der Projektkollege, der am Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik (TUM) tätig war.

Die Beobachtung zwingt dazu, sich als Forscherin selbst in die Situation (z.B. Treffen Bergwaldforum, BWO-Beiratssitzung, Waldbegang) zu begeben, um sich sowohl mit der Situation selbst als auch mit der Situation der Teilnehmenden (z.B. Gruppendynamik, Atmosphäre) auseinanderzusetzen.

Ein Beobachtungsprotokoll besteht daher aus

- Beschreibung des (Veranstaltungs-)Ortes
- Teilnehmendenzusammensetzung und Einladungsverfahren
- Dokumentation des geplanten Ablaufs (z.B. Tagesordnung, Zeitrahmen)

- Dokumentation des tatsächlichen Ablaufs (Argumente, ggf. wortwörtliche Aufzeichnungen, von der Forscherin subjektiv wahrgenommene Stimmungen, z.B. „zunehmend lautes Grummeln am hinteren Tisch“, im Zeitverlauf
- Fokus der Beobachtung: Interaktion der Mitglieder der UFB mit den „Anderen“

Die größte Herausforderung stellt für die Forscherin der Anspruch dar, ohne Vorannahmen und Theorien sich auf den Beobachtungsprozess einzulassen, um einen heuristischen Zugang zum Feld sicherzustellen. Wichtig ist auch, dass es bei der Beobachtung nicht um eine psychologische Beurteilung der handelnden Personen geht, sondern um die Erfassung von Argumenten bzw. Reaktionen auf Fragen und bestimmte Themen, z.B. wie wird die BWO als forstpolitisches Programm präsentiert. Weick (2001, S. 136) nutzt den Begriff des „verstehenden Teilnehmens“, wenn es darum geht, die subjektiven Sinngehalte der Akteure zu interpretieren.

#### 4.3.1.5 Transkription

Die Transkription der Audiodaten der verschiedenen Interviews erfolgte mit Software-Unterstützung durch *f5transkript*. Alle Interviews und Diskussionsmitschnitte wurden wörtlich transkribiert. Für den Umgang mit Wort- oder Satzabbrüchen und anderen Besonderheiten der gesprochenen Sprache, wie z. B. Wortdoppelungen, wurde dem vereinfachten Transkriptionssystem (Dresing & Pehl 2011) gefolgt. Non-verbale Äußerung wie z.B. Lachen oder Stöhnen wurden ebenfalls notiert. Audiodateien, die einfache Rückschlüsse auf den Interviewpartner erlaubten, wurden von M.A. selbst transkribiert. In allen anderen Fällen wurden die Interviews von studentischen Hilfskräften am Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik (TUM) verschriftlicht und anschließend von M.A. anonymisiert.

#### 4.3.2 Datenanalyse

Wie auch in der Datenerhebung muss die Datenanalyse in ihrer Methodologie dem interpretativen Paradigma folgen, will sie die soziale Wirklichkeit „als durch Interpretationshandlungen konstituierte Realität“ (Lamnek & Krell 2016, S. 46) erfassen. Deutlich wurde bereits, dass Datenerhebung und -analyse in der interpretativen Policy Analyse nicht als getrennt voneinander verstanden werden dürfen. Die Datenerhebung ist abhängig von der Forscherin und kann daher nicht als neutral klassifiziert werden (Münch 2016, S. 14; Pülzl & Wydra 2011, S. 398). Zugleich schafft die Verzahnung auch die Voraussetzung dafür, dass der Forschungsgegenstand umfangreich und umfassend rekonstruiert werden kann (Lamnek & Krell 2016, S. 112). Nichtsdestotrotz ist das Ziel „Angemessenheit“ (Atteslander 2010, V), d. h. die Anwendung von „wissenschaftlichen

Begriffen, Theorien und Methoden [...] [werden] dem Erkenntnisziel des Forschers und den empirischen Gegebenheiten gerecht“ (Lamnek & Krell 2016, S. 147). Der begründeten und nachvollziehbaren Auswahl und Handhabung der gewählten Methoden kommt daher eine besondere Bedeutung zu (Lamnek & Krell 2016, S. 97).

Im Mittelpunkt der Untersuchung der BWO steht die Verwaltung zunächst als Akteur in einem politischen Prozess der Programmbildung und -implementation, gefolgt von einer Fokussierung auf die Organisation und damit auf die handelnde Einheit, die nur prozesshaft beschrieben werden kann (Weick 1995a, S. 130; Blumer 1973, S. 85). Somit standen in Forschungsphase I und zu Beginn der Phase II Methoden der Texterschließung im Mittelpunkt, Dokumenten- und Inhaltsanalyse stellen hierfür die geeigneten Methoden dar (Weick 2014, S. 383). Diese werden in Kapitel 4.3.2.1 beschrieben. Klassische Methoden wie das *Logische Nachdenken* oder die *Interpretative Rekonstruktion* (Kap. 4.3.2.3) ergänzten den Umgang mit dem Datenmaterial.

Nach der ersten Diagnose, die mit Hilfe des Institutional-Work-Ansatzes gestellt wurde, rückte in Forschungsphase II die Rekonstruktion der praktischen Erfahrungen und Sinnstiftungsprozesse rund um die Etablierung partizipativer Elemente im Rahmen der Implementation der BWO in den Fokus des Forschungsinteresses. Um diesem nachzukommen, braucht es einen Analyse-Ansatz, der es ermöglicht, die „überwiegend unartikulierten doch stillschweigend bekannten Regeln herauszupräparieren [sic!], mit deren Hilfe politische Akteure in einer Situation navigieren“ (Münch 2016, S. 50). Die gewählte Methode muss zugleich in der Lage sein, auf der Ebene der Organisation Zugang zur Handlungspraxis und damit zur Handlungsorientierung zu geben. Die *Dokumentarische Methode* erfüllt diese Anforderungen und ist das zentrale Analyseinstrument in Forschungsphase III. In Kapitel 4.3.2.2 wird dieses ausführlich dargestellt. Wie bereits erläutert, ist das gesamte Feld der bayerischen Berg- und Schutzwaldpolitik und der in diesem Feld agierenden Forstverwaltung Forschungsobjekt. Dieses Feld ist nicht sehr groß und die darin agierenden Akteure kennen sich und die jeweiligen regionalen Besonderheiten sehr gut. Die Zusage der Autorin gegenüber den Interviewpartnern deren Anonymität zu wahren, kann mit den klassischen Formen der Anonymisierung von Interviewmaterial nicht eingehalten werden. Um den Leserinnen und Lesern dennoch einen Eindruck über den Auswertungsprozess zu geben, werden die gewählten Methoden ausführlich anhand von Auszügen aus dem Interviewmaterial erläutert. Damit gehen die folgenden drei Kapitel 4.3.2.1 bis 4.3.2.3 über den üblichen Umfang einer Methodendarstellung hinaus.

Ziel der Datenauswertung ist nicht, theoretische Vorannahmen zu testen. Vielmehr geht es darum, die Forscherin in die Lage zu versetzen, dass sie nachvollziehbare angemessene Theorien über die Implementation der partizipativen Elemente der BWO formulieren kann (vgl. Blatter et al. 2007, S. 24). Kennzeichnend für den Forschungsprozess ist daher ein abduktives Vorgehen, auf das in einem zweiten Schritt *induktives* oder *deduktives logisches Schließen* folgen kann. Abduktion ist, wie Schwartz-Shea & Yanow (2012, S. 27) betonen, „a difficult concept to grasp initially“, deshalb wird dieses Vorgehen kurz erläutert.

Der Mathematiker und Philosoph Charles Sanders Peirce (1839 - 1914) entwickelte diese dritte Form des Schließens als die für ihn einzige Möglichkeit der Erkenntniserweiterung. Nur durch schließendes Interpretieren vorhandenen Wissens wird mittels Abduktion, bzw. *retroduction*, neue wissenschaftliche Erkenntnis (Kiesow 2004, S. 1144) möglich. Es handelt sich dabei um einen hypothetischen Schluss vom Einzelnen und einer Regel auf eine Regelmäßigkeit (vgl. Tabelle 2). Das heißt, sowohl die Generierung als auch die Überprüfung von Hypothesen geschieht am Einzelfall und ist für Reichertz (1985, zit. in Lamnek & Krell 2016, S. 86) die adäquate Vorgehensweise für qualitative Forschung. Damit verbunden ist der Anspruch an die Forschenden „alte Überzeugungen aufzugeben und neue zu suchen“ (Lamnek & Krell 2016, S. 86). Peirce selbst hat die abduktive Hypothesenbildung als „extrem fehlbare Einsicht“ (1991, S. 404) bezeichnet, um damit den experimentellen Charakter zu betonen.

<b>Deduktion</b>		
1.	Regel (Theorie)	Alle Steine in diesem Topf sind schwarz.
2.	Fall	Diese Steine sind aus diesem Topf.
<b>→ Schluss vom Allgemeinen auf das Einzelne</b>		
3.	Ergebnis	Diese Steine sind schwarz
<b>Induktion</b>		
1.	Fall	Diese Steine sind aus diesem Topf.
2.	Ergebnis	Diese Steine sind schwarz.
<b>→ Schluss von einem Einzelfall und dessen Regelmäßigkeit auf das Allgemeine</b>		
3.	Regel (Theorie)	Alle Steine in diesem Topf sind schwarz.
<b>Abduktion</b>		
1.	Ergebnis	Diese Steine sind schwarz.
2.	Regel (Theorie)	Alle Steine in diesem Topf sind schwarz.
<b>→ Hypothetischer Schluss vom Einzelnen und einer Regel auf eine Regelmäßigkeit</b>		
3.	Fall	Diese Steine sind aus diesem Topf.

Tabelle 2: Formen des logischen und hypothetischen Schließens nach Peirce (1991, S. 395 ff.) (Quelle: eigene Darstellung M.A.)

Nichtdestotrotz handelt es sich dabei nicht um Spekulation, da „empirische Daten und theoretische Wissensbestände, [...] zu neuen sinnvollen Mustern zusammengefügt“

(Kelle 1997, S. 151 zitiert in Nentwig-Gesemann 2013, S. 307) werden. Es geht also darum, von einer unerwarteten Wahrnehmung, die auf Basis des bestehenden Wissens und den damit verbundenen Einordnungsschemata nicht zugeordnet werden kann, auf eine neue erklärende Regel zu schließen.

Im Folgenden werden die angewandten Analysemethoden charakterisiert. Bereits in der tabellarischen Darstellung des Forschungsprozesses (vgl. Tabelle 1, Seite 64) wird deutlich, dass sowohl im gesamten Verlauf, als auch in den drei einzelnen Forschungsphasen verschiedene Zugänge, sowohl methodische als auch theoretische gewählt wurden, um das Neue in der BWO und dessen Umsetzung angemessen zu erfassen. Die empirische Sozialforschung kennt dafür den Begriff der Triangulation (Flick 2008), die einer positivistisch-qualitativen Forschung zuzuordnen ist (Münch 2016, S. 20). Auf dessen erkenntnistheoretische Prämissen soll hier nicht weiter eingegangen werden, vielmehr wird dem Hinweis von Schwartz-Shea & Yanow (2012, S. 133) gefolgt, beim Mischen von Methoden darauf zu achten, dass diese aus einer gemeinsamen Methodologie gewählt werden, damit – wie auch bei der Wahl der Theorien – die ontologische und epistemologische Konsistenz und Kohärenz gewährleistet ist. Ziel ist es, auch in der Analyse Mehrdeutigkeiten anzuerkennen und ihre Quellen zu verstehen (Schwartz-Shea & Yanow 2012, S. 88, 103). Alle gewählten Methoden folgen dem interpretativen Paradigma, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, wie gezeigt werden wird.

#### 4.3.2.1 Inhaltsanalyse

---

Die qualitative Inhaltsanalyse zählt heute zu den Standardmethoden für die Auswertung empirischer Daten, im Kanon der Methoden hat sie jedoch den geringsten Interpretationsgrad. Sie nimmt als eine kategoriengeleitete Textanalyse eine „Zwischenposition“ (Mayring 2015, S. 8) zwischen der Zählbarkeit von Kategorienhäufigkeiten, wie sie auch in der quantitativen Analyse zu finden ist, und der interpretativen Zuordnung von Texteinheiten zu inhaltsanalytischen Kategorien ein. Ausgangspunkt ist das alltägliche Sprachverstehen, das für eine wissenschaftliche Analyse regelgeleitet aufbereitet wird (Lamnek & Krell 2016, S. 447). Ihr hoher Grad an Systematisierung unterscheidet die qualitative Inhaltsanalyse deutlich von den hermeneutischen Verfahren (Mayring 2015, S. 12). Ziel dieser Methode in ihrer qualitativen Ausprägung ist die „Interpretation symbolisch-kommunikativ vermittelter Interaktion in einem wissenschaftlichen Diskurs“ (Lamnek & Krell 2016, S. 448, 454).

Im Forschungsprozess wurden Inhaltsanalysen in Phase I genutzt, neben der Orientierung an der Qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) – z. B. für die Auswertung der in der Online-Befragung gewonnenen Assoziationen der Landtagsabgeordneten (vgl. *Arzberger 2014, S. 240 f.*) – wurde für die Kodierung und Kategorisierung der weiteren Quellen auf das Verfahren des theoretischen Kodierens (Lamnek & Krell 2016, S. 482 ff.) gesetzt. Letzteres gliedert sich in einen Dreischritt aus vorbereitender, textimmanenter und koordinierender Interpretation (vgl. ausführlich Danner 2006). Die einzelnen Schritte wurden für die Analyse der sogenannten grauen Literatur im Politikfeld „Berg- und Schutzwald“, wie z.B. Veröffentlichungen von Verbänden, die als „gegenständliche Zeugnisse, [...] Quelle zur Erklärung menschlichen Verhaltens dienen“ (Attenlander 2010, S. 14), mit Leitfragen operationalisiert:

#### 1. Vorbereitende Interpretation:

- Wann und von wem, wurde der Text erstellt? (Gibt es verschiedene Auflagen? Wenn ja, welche Auflage liegt vor?)
- Mit welchem Vorverständnis trete ich an den Text heran?
- Mit welcher Kernaussage lässt sich der Text charakterisieren?

#### 2. Textimmanente Interpretation:

- Welche Sinneinheiten lassen sich ggf. identifizieren? (Was? Wer? Wie? Wann? Wo? Wie lange? Womit [Werkzeug]? Womit [Strategie]? Wozu [Ziel]?)
- Welche Deutungen lassen sich mit Hilfe des hermeneutischen Zirkels (vgl. S. 29) erfassen?
- Welche logischen Zusammenhänge lassen sich im Text rekonstruieren?
- Welche Widersprüche zwischen meinem „Nicht-Verstehen“ (Lamnek & Krell 2016, S. 485) und den Aussagen im Text lassen sich nicht auflösen?

#### 3. Koordinierende Interpretation

- In welchem Kontext ist der Text entstanden?
- Was ist über den Autor (Funktion, Rolle, Einstellung, ...) bekannt?
- Welche Hypothesen, d.h. Sinn- und Wirkungszusammenhänge, lassen sich formulieren?

Die inhaltsanalytische Auswertung von Befragungsdaten nach Mayring orientiert sich im Vergleich zum theoretischen Kodieren wesentlich stärker an einem vorstrukturierten Ablauf (Mayring 2015, S. 12) mit dem Ziel, Rückschlüsse auf bestimmte Aspekte

der Kommunikation zu ziehen (ebd. S. 13). Mittels eines neunstufigen Verfahrens<sup>37</sup> werden die manifesten Kommunikationsinhalte der Befragten untersucht (Lamnek & Krell 2016, 484; 486).

Beispielhaft wird hier der Ablauf der Analyse der Online-Befragung (Forschungsphase I) skizziert:

- (1) *Festlegung des Materials*: Vollumfänglich werden alle 38 Rückläufe einbezogen.
- (2) *Analyse der Entstehungssituation*: Von 187 Abgeordneten des 16. Bayerischen Landtags hatten 182 ihre E-Mail-Adresse auf den Internetseiten des Landtags veröffentlicht. 181 personalisierte E-Mails konnten am 24. Februar 2011 erfolgreich übermittelt werden. Anfang des Jahres 2011 war das Thema „Schutzwald“ oder „Wald“ weder durch ein besonderes Ereignis oder eine Berichterstattung, wie z.B. den jährlichen Waldzustandsbericht, in die öffentliche oder politische Aufmerksamkeit gerückt.
- (3) *Formale Charakterisierung des Materials*: Das Befragungsmaterial musste nicht transkribiert werden, sondern lag bereits in schriftlicher Form vor.
- (4) *Analyse-richtung*: kognitive und emotionale Verknüpfungen mit „Bergwald“
- (5) *Theoriegeleitete Differenzierung der Fragestellung*: Prägt das Schutzwaldsymbol die Vorstellung von alpinem Schutzwald der politisch Verantwortlichen in Bayern?
- (6) *Bestimmung der Analysetechnik*: Mayring unterscheidet drei Verfahren Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung (Mayring 2008, S. 59). Für die Analyse der von Assoziationen geprägten Antworten wurde die Strukturierung als geeignete Technik ausgewählt. Anders als von Mayring definiert, wurden die Kategorien nicht vorher deduktiv entwickelt, sondern, dem interpretativen Paradigma folgend, aus dem Material selbst heraus entwickelt. Die sich daraus entwickelnde Beschreibung von Kategorien, die mit den aus der theoretischen Interpretation (s.o.) formulierten Argumenten und Annahmen verglichen und ergänzt wurde, erlaubte, die Antworten in einem zweiten Durchgang nach zentralen Argumenten zu gruppieren.
- (7) *Definition der Analyseeinheit*: Satzaussagen, auch Teil- und Halbsätze.
- (8) *Analyse des Materials*  
*Beispiel 1*: „Bergwald in Bayern, das heißt für mich Abholzung des Baumbestandes für neue Skipisten, Lifte und sogenannte Naturwanderwege. Diese

---

<sup>37</sup> Vgl. hierzu ausführlich: Mayring (2015)

Entwicklung ist seit Jahren zu beklagen und wird in unmittelbarer Zukunft zu ökologischen und ökonomischen Katastrophen führen, sofern dem nicht Einhalt geboten wird.“

→ NATURZERSTÖRUNG

→ ERHOLUNG (negative Ausprägung)

→ SCHUTZFUNKTION (negative Ausprägung)

*Beispiel 2:* „Der morgendliche Blick auf den Bergwald prägte und prägt mein Bild von meiner Heimat und der Schönheit der Alpen in besonderer Weise.“

→ PERSÖNLICHES ERLEBEN

→ NATURSCHÖNHEIT

→ HEIMAT

*Beispiel 3:* „Bergwald heißt für mich, Schutz vor Murenabgängen. Er ist bedroht vom Klimawandel. Der Umbau vom fichtenbetonten zum Mischwald ist notwendig.“

→ SCHUTZFUNKTION (Bevölkerung / Lebensraum)

→ SCHUTZOBJEKT

- (9) *Interpretation:* Aus der Häufigkeitsverteilung, die sich aus der Strukturierung der Befragungsergebnisse ergibt, lassen sich diese in Richtung der Hauptfragestellung interpretieren (Mayring 2008, S. 53). Im konkreten Fall argumentiert die Forscherin, dass aufgrund der Ergebnisse davon auszugehen ist, dass die Schutzwald-Symbolik in der gesellschaftlichen Wahrnehmung verankert ist (vgl. *Arzberger 2014, S. 241*).

Neben dem theoretischen Kodieren und der qualitativen Inhaltsanalyse stand für die Auswertung insbesondere der Ausschussprotokolle des Landtags und ministerieller Schreiben die Dokumentenanalyse als spezifisches Instrument zur Verfügung. Während die Inhaltsanalyse den Fokus auf der Erhebung hat, um inhaltlich, systematisch Merkmale von verschriftlichten Mitteilungen zu erfassen, steht im Mittelpunkt der Dokumentenanalyse die Auswertung mit dem Ziel, den Sinn von sozialen (= politischen bzw. organisationalen) Handlungen zu erfassen. Eine Methode, die ein „klassisches Feld qualitativer-interpretativer Analyse“ (Mayring 1993, S. 31 zitiert in Reh 1995, S. 204) ist, aber selten explizit beschrieben wird. Dokumente sind eine Untergruppe von Quellen, die ganz allgemein „Material zur Rekonstruktion der Vergangenheit“ sind und im Gegensatz zu Sekundärliteratur noch nicht wissenschaftlich reflektiert wurden (Reh 1995, S. 203). Typisch für Dokumente ist, dass sie eine verschriftlichte Verdichtung von Inhalten

und Argumenten<sup>38</sup> darstellen. Für die mehr oder weniger amtlichen Texte bietet sich die juristische Hermeneutik als Referenzrahmen an (Reh 1995, S. 206). Aus diesem wurden vier Analyseschritte abgeleitet:

1. Auslegung des Wortlauts, um den Inhalt zu erfassen und mögliche Bedeutungen zu erörtern. *Leitfrage*: „Was steht wirklich in dem Text?“ (Reh 1995, S. 207)

2. a. Erfassen des Sinnzusammenhangs, in welchem das Dokument steht. *Leitfrage*: „Wie muß [sic!] der Text im sinnvollen Zusammenhang mit seinem Umfeld gelesen werden?“ (Reh 1995, S. 208)

2. b. Erfassen des historischen Kontextes bzw. der Entwicklung des Dokuments (Vorgängerversionen?) *Leitfrage*: „Wie ist das Dokument entstanden? Gibt es Vorgängerdokumente, aus denen es sich entwickelt hat?“

3. Erfassen der Zielsetzung, die mit dem Dokument verbunden ist. *Leitfrage*: Was wollte der [...] [Verfasser; M.A.] mit dem Text tatsächlich erreichen?“ (Reh 1995, S. 208)

Die transkribierten Interviews, die am Ende des Interreg-Projekts Ende 2011/Anfang 2012 mit allen Behördenleitern, BWO-Managern und beteiligten Revierleitern geführt wurden, wurden in Bezug auf die Umsetzung in den einzelnen Projektgebieten anhand eines vom Lead-Partner deduktiv entwickelten Kategoriensystems mit den Hauptkategorien „Demokratisierung“, „Effektivität“, „Effizienz“ und „Legitimität“ (Himmler et al. 2011, S. 25) analysiert. Ein Vorgehen, das der quantitativ orientierten Inhaltsanalyse zuzuordnen ist (Lamnek & Krell 2016, S. 446 ff.) und hier nicht weiter vertieft wird, da die Analyse der einzelnen Bergwaldforen nicht Gegenstand dieser Forschungsarbeit ist.

Blatter et al. (2018, S. 117) weisen darauf hin, dass die Inhaltsanalyse nicht das geeignete Instrument ist, um Beobachtungsdaten in die Auswertung mit einzubeziehen, da diese bereits von den Interpretationen der Beobachterin durchdrungen sind. Um die Beobachtungssituation und damit verbundene Deutungsmuster ebenfalls einer Reflektion zu unterziehen, sind andere Methoden der Datenauswertung vorzuziehen. Diese sind der Gruppe der hermeneutischen Verfahren zuzuordnen; die in diesem Forschungsprozess genutzten Verfahren werden in den beiden folgenden Kapiteln vorgestellt. Nicht nur in der IPA (Schwartz-Shea & Yanow 2012, S. 52) geht es darum, mittels dichter Beschreibungen eine „konstitutive Kausalität“ (ebd.) zu erfassen, sondern auch in den interpretativen Ansätzen der Organisationsforschung werden diese als Methoden der Wahl be-

---

<sup>38</sup> vgl. z.B. Ausschussprotokoll-Auszug S. 57

schrieben (grundsätzlich Bea & Göbel 2010, S. 39 f.). Ziel ist es, Ergebnisse unter bewusstem Rekurs auf Alltagswissen (vgl. Wollnik 1993, S. 280 f.) zu deuten.

#### 4.3.2.2 Dokumentarische Methode

Die für die Analyse der in der Forschungsphase **II** und **III** entstandenen Interviews und Beobachtungen gewählte Methode der dokumentarischen Interpretation unterscheidet sich insbesondere von sequenziellen inhaltsanalytischen Ansätzen (vgl. Lamnek and Krell 2016, S. 482 f.) wie der Objektiven Hermeneutik (Wernet 2009) oder der Narrationsstrukturanalyse nach Fritz Schütze (vgl. Griese 2010) durch ihre Anerkennung von Mehrdimensionalität (Nohl 2012, S. 37). Insbesondere der Bildungsforscher Ralf Bohnsack hat die auf Harold Garfinkel zurückgehende *Dokumentarische Interpretation* in Kombination mit den wissenssoziologischen Überlegungen von Karl Mannheim zu einer eigenständigen Methode innerhalb der rekonstruktiven bzw. qualitativen Sozialforschung weiterentwickelt. Ein Impuls dafür war die Suche nach einem methodischen Zugang, „der zwar die Äußerungen, die Texte der Akteure, als Datenbasis nimmt, gleichwohl aber den subjektiv gemeinten Sinngehalt transzendiert“ (Bohnsack et al. 2013, S. 11).

Die in der hier vorliegenden Forschungsarbeit aufgeworfenen Fragen nach der Implementation der partizipativen Elemente der BWO in das Verwaltungshandeln stellen, wie in Kapitel 4.1 (S. 27) gezeigt wurde, die dahinter liegende Frage nach dem Sinn. Denn so die Annahme, auch öffentliche Verwaltungen als Organisationen konstituieren sich aus einem sinngebenden Prozess des Organisierens (vgl. Kap. 4.1.3.1). Dieser entsteht in einem von den Mitgliedern gemeinsam reflektierten Kommunikationsprozess, den Weick formelhaft beschreibt:

**Wie kann ich wissen, was ich denke, bevor ich sehe, was ich sage.**

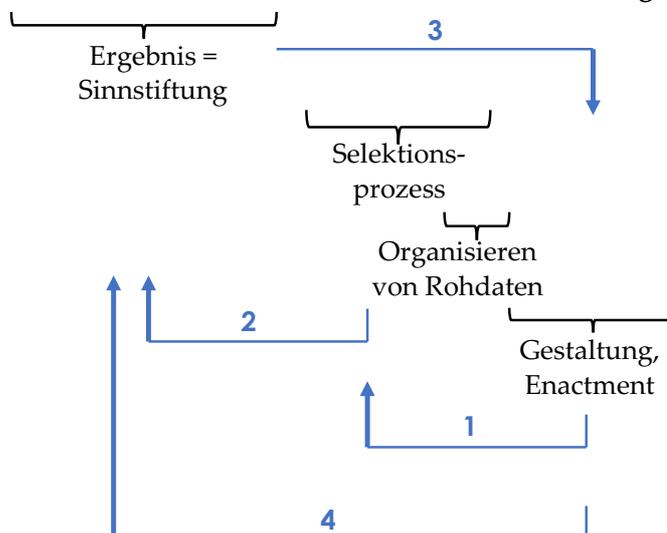


Abb. 5: Prozess des Organisierens nach Weick (1995: S. 68 f., 179 ff.)

Bevor die *Dokumentarische Methode* in ihrer Anwendung vorgestellt wird, wird kurz begründet, warum diese besonders geeignet erscheint, den Prozess des Organisierens in Bezug die BWO zu analysieren. Organisieren kann nicht losgelöst von Individuen, die denken und handeln, verstanden werden. „Organisation ist letztlich nur ein begriffliches Abstraktum, eine Abkürzung, um auszurücken, daß [sic!] mehrere Personen sich koordiniert in die Lage versetzen, komplexe Handlungen hervorbringen, die über die Komplexität individueller Handlungen hinausgehen“ (Wetzel 2005, S. 193). So versteht Weick sein Modell des Organisierens denn auch als eine Metatheorie (Weick 1995a, S. 333), die einen Analytiker in die Länge versetzen soll Wesen, Ursprünge und Grenzen des organisierten Wissens zu heben und damit nachvollziehen zu können, „wie Organisationen ihre Umwelt und sich selbst verstehen“ (Weick 1995a, S. 333). Weick gibt der Forscherin Empfehlungen für eine adäquate Forschungshaltung an die Hand, die er als *Taktikten des Nachdenkens über das Organisieren* bezeichnet (Weick 1995a, S. 41ff.), er schlägt jedoch keine konkrete Methodologie vor. Seine wichtigste Anregung, „die Vielfalt des Phänomens durch Vielfalt im Beobachter wett[zu]machen [...], so daß [sic!] [...] mehr von dem Phänomen verstanden und verständlich gemacht werden kann“ (Weick 1995a, S. 94)<sup>39</sup>, führt zur Abduktion und letztendlich zur dokumentarischen Methode, die zum Ziel hat, praktische Erfahrung zu rekonstruieren, um Aufschluss über die Handlungsorientierung von Personen bzw. Gruppen zu erhalten (Bohnsack et al. 2013, S. 12). Die Annahme ist, dass Akteure Wissen über die Struktur des gemeinsam geteilten Handelns in Form von *atheoretischem Erfahrungswissen* (Bohnsack et al. 2013, S. 12) haben. Dieses konjunktive Wissen, den Erfahrungsraum einer konkreten Organisation, also den „dokumentarischen Sinngehalt“ (Bohnsack et al. 2013, S. 15) gilt es zu erheben.

Die dokumentarische Methode liefert sowohl für Gruppendiskussionen als auch für offene Interviews sowie Beobachtungsprotokolle<sup>40</sup> einen adäquaten Verfahrensvorschlag (vgl. Bohnsack et al. 2013, S. 18 ff.). Um diese Methode anwenden zu können, ist es notwendig, dass sich die Forscherin den organisationalen Erfahrungsraum der Akteure wenigstens zeitweise mit diesen teilt, denn nur so wird „[d]as konjunktive (Orientierungs-) Wissen als ein in die Handlungspraxis eingelassenes und diese Praxis orientierendes

---

<sup>39</sup> Weick (1995a, S. 237 ff.) schließt sich der konstruktivistischen Grundhaltung an, grenzt sein Modell jedoch von den wissenssoziologischen Ansätzen ab, und betont, dass sein Fokus das Handeln, das etwas „in die Welt setzen“ (Weick 1995a, S. 238, Hervorhebung i. O.), sei. Eine Erläuterung, wie dies ohne kommunikative Vermittlung geschieht, bleibt Weick jedoch schuldig. Wetzel (2005, S. 168) weist in seiner Rezeption Weicks darauf hin, dass Sinn, will er nicht ein rein konstruktives Konstrukt bleiben, die soziale Vermittlung mittels Sprache benötigt. Aus Sicht von M.A. lässt sich jedoch der Handlungsbegriff bei Weick durchaus mit der wissenssoziologischen Handlungstheorie verbinden, wie Bohnsack et al. (2013, S. 13) mit ihrem praxeologischen Verständnis aufzeigen, die sowohl die Praxis des Handelns als auch die des Sprechens umfasst.

<sup>40</sup> Zu den analytischen Grenzen von Beobachtungsprotokollen vgl. Wagner-Willi (2013, S. 134).

und somit vorreflexives Erfahrungswissen [...] zugänglich“ (Bohnsack et al. 2013, S. 16). Diese Anforderung erfüllt das vorliegende Forschungsprojekt, wie in den Kapiteln 4.2.1.1 bis 4.2.1.3 beschrieben. Die Autorin ist somit in der Lage, die notwendige analytische Unterscheidung zwischen *erster* und *zweiter Beobachtung* (vgl. Luhmann 2001, S. 101 f.), die jeder Forschungssituation innewohnt, zum Gegenstand der Forschung zu machen. Denn auch die Interviewten sprechen in beiden Beobachterrollen. Das erlaubt, die Systemizität einer Organisation zu analysieren (Pörksen & Scholl 2012, S. 30), denn, so die Begründung Luhmanns (1986, S. 269), erst wenn die Grenze bzw. die Umwelten eines Systems beobachtet werden, lässt sich über ein soziales System wie eine Organisation sprechen. Auch Weick (1995a, S. 192) stellt die Abgrenzung als konstituierendes Moment dar, bestreitet jedoch, dass es eine scharfe Grenzziehung gibt.

Die dokumentarische Methode macht sich diese beiden Beobachterrollen zunutze, um mittels formulierender Interpretation das kommunikative Wissen und mittels reflektierender Interpretation das konjunktive Wissen zu heben.

### Schritt 1: formulierende Interpretation

#### *Beobachtung 1. Ordnung*

Was wurde (wörtlich) gesagt?

Thematisierung

*Analyse:* Was haben die Akteure/der Interviewpartner bereits interpretiert? Das Sprechen gibt Auskunft darüber. (vgl. Weick: Wie kann ich wissen, was ich denke, bevor ich sehe, was ich sage.)

### Schritt 2: reflektierende Interpretation

#### *Beobachtung 2. Ordnung*

Wie wurde es gesagt?

Kontext der Thematisierung  
→ im Vergleich zu anderen

*Analyse:* Welche „implizierten Selbstverständlichkeiten des Wissens der Akteure“ (Bohnsack et al. 2013, S. 16) lassen sich mittels Reflexion durch die Forscherin entdecken?

Für einen Akteur (Beobachter 1. Ordnung) gilt eine Handlung als sinnvoll, wenn sie folgendem Muster entspricht: Ich tue  $x$ , um  $y$  zu tun ( $y$  ist der Handlungs-Entwurf, an dem sich die Handlung  $x$  orientiert). Beispiel: Ich gehe Lebensmittel einkaufen, um ein Essen zuzubereiten. Es wird also eine Zweck-Mittel-Beziehung idealtypisch beschrieben, sie muss nicht dem tatsächlichen Ablauf entsprechen. Vielleicht kauft die Ich-Erzählerin auch ein Fertiggericht, so dass sie nicht mehr kochen (zubereiten) muss. Aber für Kollegen, die sie mit einem Einkaufskorb antreffen, lässt sich ihr Handeln verstehen, denn sie sind in der Lage, „den zweckrationalen Entwurf idealtypisch nachzuvollziehen.“

(Bohnsack 2013, S. 243). Auf der Ebene der ersten Beobachtung lässt sich damit die „Was-Frage“ beantworten.

Anders verhält es sich mit der „Wie-Frage“, also mit der Beobachtung zweiter Ordnung, der Beobachtung des Beobachters. Aus der Tatsache, dass die Ich-Erzählerin einkaufen geht und ein Essen zubereiten möchte, ist noch keine Sinnzuschreibung möglich. Geht sie einkaufen, weil sie jemand darum gebeten hat, dies zu erledigen *oder* weil sie Gäste erwartet und sie zusätzliche Zutaten benötigt *oder* weil schlichtweg der Kühlschrank leer ist *oder* weil sie selbstzubereitetes Essen für einen Wert an sich hält. Der Vergleich von Aussagen anderer Personen ließe nun zu, den individuellen Sinn, den die Interviewten mit dem Einkauf von Lebensmitteln verbinden, zu verstehen und zugleich geteilte bzw. unterschiedliche Orientierungsrahmen, die der Handlung zugrunde liegen, wie z.B. „Gemeinschaft“ oder „Gesundheit“, in Form von Typen herauszuarbeiten. Das „Wie?“ bezieht sich also auf die Frage, wie bei Individuen oder in Gruppen Sinnzuschreibung geschieht. Bohnsack (2013, S. 244) weist deshalb zurecht darauf hin, dass „[d]ie Interpretation des subjektiv gemeinten Sinns auf dem Wege der Zuschreibung von Motivtypen [...] Gegenstand sozialwissenschaftlicher Analyse, nicht aber deren Methode sein“ kann.

Deshalb kommt der komparativen Analyse innerhalb der dokumentarischen Methode eine besondere Rolle zu, denn sie ermöglicht es, der Mehrdimensionalität von individuellen Erfahrungsräumen gerecht zu werden (Bohnsack et al. 2013, S. 24). Dies macht die hier vorliegende Untersuchung jedoch besonders, denn die interviewten Behördenleiter sind nicht nur alle männlich, sie ähneln sich auch in Alter, beruflicher Sozialisation und Karriereentwicklung. Wenn sich nun die Behördenleiter in ihren beruflichen Erfahrungsräumen ähneln, alle UFB den gleichen Auftrag erhielten und als öffentliche Verwaltung die gleichen Rahmenbedingungen haben, was führte dann zu den beobachteten Unterschieden in der Umsetzung der BWO? Zur Beantwortung dieser Frage soll die komparative Analyse der Interviewtexte der Mitarbeitenden der sechs UFB im Alpenraum aber auch der erweiterte Vergleich mit den Interviews von WIO-Akteuren (vgl. Forschungsphase III-2, S. 60) beitragen. Ziel ist es, mittels des Vergleichs Typen zu beschreiben, die eine verallgemeinerbare Erkenntnis ermöglichen (Nentwig-Gesemann 2013, S. 295, 308), „indem empirische Ergebnisse spezifiziert und auf diese Weise generalisiert werden“ (Bohnsack et al. 2013, S. 24).

Bevor der Ablauf einer dokumentarischen Interpretation von explorativen Interviews beschrieben wird, sei noch kurz auf die zwei verschiedenen Ebenen von Begriffen verwiesen: es ist die Wirklichkeits- von der Bedeutungskonstitution zu unterscheiden. So

hat z.B. der Begriff „Forstverwaltung“ eine kommunikative Bedeutung, die sich auf Organisation als Institution bezieht. „Forstverwaltung“ ist damit als ein „verallgemeinerbarer Begriff in einer objektivierten Bedeutung gegenwärtig, die auf institutionalisierten Erwartungen und [...] rechtlichen Definitionen beruht“ (Bohnsack 2013, S. 247), eine ganz andere Bedeutung hat der Begriff hingegen als „konjunktiver Erfahrungsraum“ (nach Mannheim 1980 zitiert in Bohnsack 2013, S. 247), also als kollektives Gedächtnis, in welchem der konkrete organisationale Alltag (= Wirklichkeit) der Behördenmitglieder und dessen Spezifika gespeichert sind. In diesem Erfahrungsraum entsteht ein soziogenetischer Sinn, der als generatives Muster identifizierbar ist und sich mit einer Formel wie „typisch xy“ beschreiben lässt.

### **Beschreibung der dokumentarischen Interpretation nach (Nohl 2012, S. 59-87, 115):**

#### **1. Thematischen Verlauf des Interviews dokumentieren**

*Ziel:* Der Überblick über alle im Verlauf des Interviews angesprochenen Themen erlaubt, die forschungs-/themenrelevanten Abschnitte für die weitere Bearbeitung zu thematisieren.

Die Identifikation von Themen bereitet den späteren komparativen Vergleich der Fälle vor, indem sich die Themen leichter bestimmen lassen, die in den zu vergleichenden Fällen gleich sind.

Bei größeren Mengen von Audiomaterial werden nur diese relevanten Abschnitte transkribiert. Im Forschungsprojekt wurden alle Interviews transkribiert. Die Themendokumentation erfolgte nach der Transkription, nicht wie von Nohl (2012, S. 60) vorgeschlagen anhand des Audiomaterials.

#### *Beispiel 1:* 00:02:27-4

BWO Projektgebiete im Amtsbereich

00:07:21-2

Rückewege als Schlüssel zu den Waldbesitzern

00:08:33-7

Minimalistische Öffentlichkeitsarbeit

00:12:52-4

Mehr BWO-geeignete Flächen gibt es nicht

00:14:47-4

Grundidee der BWO

00:21:18-9

BWO als Angebotsberatung

00:25:50-9

Aufgabenverteilung im Amt

00:33:05-6

Vertrauen zwischen Amt und Waldbesitzern

00:36:37-3

Abstimmung zwischen den sechs UFB

00:39:37-0  
Holzpreis und Förderung  
    00:40:30-0 *Unterbrechung Interview*  
00:00:10-3  
BWO als Daueraufgabe  
00:03:53-8  
BWO eine Initiative aus der Verwaltung  
00:05:07-3  
Zunehmender Einfluss von außen auf die Forstverwaltung  
00:09:48-1  
Aktuelle Änderung Bundeswaldgesetz  
00:16:15-9  
Schutzwaldsanierung, historischer Impulsgeber in die Verwaltung  
00:21:53-8  
Die Rolle des Bergwalds im geschichtlichen Rückblick  
00:27:02-7  
Jagd als Privileg

*Beispiel 2:* 00:02:14-5  
BWO ein erfolgreiches Projekt  
00:06:22-5  
Große Projektgebiete  
00:08:16-2  
BWO-Beirat als Unterstützer  
00:10:43-7  
Kooperation im Amt  
00:15:23-7  
Neue Außenwahrnehmung der Forstverwaltung  
00:20:27-6  
Ausgestaltung BWO ein Impuls aus der Verwaltung  
00:23:09-0  
Neue Rolle der UFB nach Forstreform  
00:26:54-9  
Bergwaldpolitik  
00:32:29-9  
Öffentliche Wahrnehmung Bergwald  
00:34:28-2  
Wirkungsvolle Instrumente in der BWO  
00:36:08-0  
Interessenvielfalt und Gemeinwohl  
00:47:00-0  
Kooperation der forstlichen Akteure

## 2. *Formulierende Feininterpretation*

*Ziel:* Der thematische Gehalt der Interviews wird abschnittsweise in eigenen Worten zusammengefasst.

*Beispiel:* **Forstverwaltung, zunehmender Einfluss von außen** (Beispiel 1)

Z107-124 Die öffentliche Wahrnehmung des Bergwalds ist seit den 1990ern gestiegen. Die Schutzwaldsanierung steht im Mittelpunkt des Interesses. Das Handeln der Forstverwaltung wird von Jagd und Naturschutz hinterfragt.

- Z124-131 Der Einfluss der Weidewirtschaft hat zur Änderung des Bundeswaldgesetzes geführt. Die Forstverwaltung bestimmt nicht mehr, was Schutzwald ist.
- Z131-135 Die Diskussion rund um die Definition von Wald wurde politisch überzeichnet.
- Z135-145 Die Waldbesitzer handeln auf der Fläche nach eigener Entscheidung. Die Forstverwaltung hatte wenig Einfluss. Dieser ist noch geringer geworden.
- Z145-149 Die Waldgesetzänderung hat kaum zu tatsächlichen Veränderungen auf der Fläche geführt.
- Z149-158 Die Unsicherheit, welche Flächen nun Schutzwald sind, erschwert in Zukunft die Zusammenarbeit mit den Almbauern.
- Z158-165 Die Lobby der Almbauern hat die Chance ergriffen, ihr Anliegen erfolgreich in die Diskussionen zur Waldgesetzänderung auf Bundesebene einzubringen.
- Z165-178 Bergwald ist aus bundesdeutscher Sicht kein forstpolitisches Thema.

### **Neue Außenwahrnehmung der Forstverwaltung (Beispiel 2)**

- Z254-256 Die neuen Angebote der Forstverwaltung werden von den Waldbesitzern positiv wahrgenommen.
- Z256-261 Das Engagement der Forstverwaltung für den Bergwald wird von der Öffentlichkeit und den Waldbesitzern geschätzt.
- Z261-265 Die Schutzwaldsanierung wurde in der Vergangenheit als Reparaturbetrieb wahrgenommen.
- Z265-276 Der Bergwald und die Arbeit der Forstverwaltung werden jetzt ganzheitlich betrachtet. Das Image der Verwaltung hat sich verbessert.
- Z277-281 Die Rahmenbedingungen und Vorgaben der Verwaltung in Sanierungsprojekten waren für Waldbesitzer nicht attraktiv.
- Z281-287 Die privaten Waldbesitzer wollen keinen Ärger mit den Jagdpächtern, deshalb verzichteten sie in der Vergangenheit auf Sanierungsprojekte. Schutzwaldsanierungsprojekte waren rückläufig.
- Z287-293 Es gab in der Vergangenheit eine Gerechtigkeitslücke zwischen Staatswald und Privatwald in der Förderung von Maßnahmen im Bergwald.
- Z293-296 Die Öffentlichkeit unterscheidet nicht zwischen den Waldbesitzarten.
- Z297-307 Die Forstverwaltung tritt nicht mehr mit Forderungen sondern mit Angeboten dem Waldbesitzer gegenüber.
- Z307-310 Das Verhältnis zwischen Waldbesitzern und Forstverwaltung ist partnerschaftlich geworden.

### **3. Reflektierende Interpretation**

*Ziel:* Rekonstruktion des Orientierungsrahmens (Grundhaltung), innerhalb dessen die Themen von den Interviewten bearbeitet wurden.

*Vorgehen:* In einem ersten Schritt wird der Text nach Textsorten getrennt (Nohl 2012, S. 19 ff.)

- Erzählung | singulärer Ablauf mit Anfang und Ende

- Beschreibung | wiederkehrende Abläufe bzw. feststehende Sachverhalte
- Argumentation | alltagstheoretische Zusammenfassung und Stellungnahme zu Motiven, Gründen und Bedingungen
- Bewertung | Sonderfall der Argumentation; bewertende Wortattribute und Prädikate werden eingeflochten

und nach Hintergrundkonstruktionen und dem Handlungsvordergrund unterschieden. Anschließend erhalten die Textabschnitte eine Überschrift und es wird von der Forscherin beschrieben, was in diesem Abschnitt bzw. Abschnitten passiert.

*Hinweis:* Die Textsortendifferenzierung dient der Vorbereitung der sinngenetischen Typenbildung und ist formal dem vierten Schritt der dokumentarischen Interpretation zuzuordnen. In der Forschungspraxis werden die reflektierende Interpretation und die Textsortendifferenzierung meist zusammengezogen. In den beiden Beispielen wird die Textsortendifferenzierung als Überschrift in Fettschrift über den Abschnitten der reflektierenden Interpretation angegeben.

*Beispiel:* **Beispiel 1 Zeile 107 bis 178** (Interviewteil 2)

Z107-124 **Beschreibung mit Hintergrundkonstruktion im Modus der Erzählung**  
Der interviewte Bereichsleiter beschreibt, wie sehr ihn aktuell die Diskussion um die Schonzeitaufhebung in der Schutzwaldsanierung beschäftigt. Dass er dafür immer mehr Zeit aufwenden müsse, schreibt er einer gestiegenen öffentlichen Aufmerksamkeit zu. Er ergänzt temporalisierend mit Aussagen wie, „erst seit einem Jahr“, dass in Schutzwaldsanierungsprojekte zwischenzeitlich auch die Naturschutzverwaltung einzubinden ist. Die naturschutzfachlichen Aspekte gewinnen aus Sicht des Interviewten zunehmend an Gewicht. Auch der Einfluss der Jägerschaft wird aus seiner Sicht immer stärker, Vorgaben der Verwaltung werden von diesen zunehmend hinterfragt. Die immanente Nachfrage der Interviewerin, ob sich auch durch die BWO etwas im Verwaltungshandeln verändert hat, wird nicht aufgegriffen, vielmehr blickt der Interviewte auf 30 Jahre Verwaltungshandeln zurück und stellt fest, dass der Einfluss von außen auf die Forstverwaltung in dieser Zeit gestiegen sei.

Z124-135 **Sachverhaltsdarstellung im Modus der Erzählung und im Modus der Argumentation**  
Der Interviewte berichtet von den aktuellen Auseinandersetzungen zwischen Forstverwaltung und Weidewirtschaft. Im Zentrum dieser Auseinandersetzung stand EU-Förderrecht und die Frage, welche Almflächen unter landwirtschaftliche bzw. forstliche Förderung fallen. Die Forstverwaltung hat sich aus seiner Sicht nicht geschickt verhalten, so dass es zu einer entsprechenden Änderung im Bundeswaldgesetzes kam. Er hat

die politische Diskussion, auch auf der Forst- und Naturschutzseite, als sehr überzeichnet empfunden, glaubt aber, dass dies in der Politik so Usus sei. Er bedauert, dass die Forstverwaltung auf Grundlage der neuen gesetzlichen Regelungen die Deutungshoheit auf diesen lichten Schutzwaldflächen verloren hat. Wie er in seinem Amtsbereich mit dieser neuen Situation umgehen soll, weiß er noch nicht.

Z135-145 **Argumentation mit Hintergrundkonstruktion im Modus der Beschreibung**

Die Rolle der Eigentümer, egal ob im Privat- oder Staatswald, bewertet der Interviewte als zentral für Entscheidungen auf der Fläche. Deshalb erwartet er nicht viel Veränderung durch die neue gesetzliche Regelung. Im Staatswald haben beide Seiten, Waldbesitzer und die Inhaber von Waldweiderechten, ihre Interessen, die sie auf den Flächen verwirklichen wollen. Er ist sich sicher, dass beide ihre unterschiedlichen Interessen weiterhin miteinander aushandeln werden.

Z145-165 **Bewertung**

Allerdings sei der Einfluss der Forstverwaltung in diesen Interessenverhandlungen zurückgegangen. Dass die Forstverwaltung auf diesen lichten Flächen, die qua Gesetz nun nicht mehr zum Wald zählen, den Kahlschlag nicht mehr verbieten könne, beurteilt er kritisch. Allerdings befürchtet er auf der anderen Seite nicht, dass es aufgrund dieser Regelung zu größeren Kalamitäten komme. Negativ beurteilt er vor allem, dass die Unsicherheiten bei der Beurteilung von Flächen größer geworden seien. Er sieht für die Zukunft unnötige und zeitraubende Diskussionen auf sein Amt zukommen. Aus seiner Perspektive hatte sich die bayerische Forstverwaltung schlecht in die Novellierungsverhandlungen in Berlin eingebracht. Der Interviewte hat Respekt vor dem taktischen Vorgehen der Almbauern-Lobby. Er gibt zu, dass er nicht erwartet hätte, dass diese mit ihrer Initiative Erfolg haben würden.

Z165-178 **Hintergrundkonstruktion im Modus der Argumentation**

Der Interviewte argumentiert, dass die Diskussion und Entscheidung rund um die lichten Waldflächen auf Almen anders diskutiert worden wäre, hätte dies im bayerischen Waldgesetz geregelt werden müssen. Im Vergleich zu Deutschland sei der alpine Bergwald in Bayern von gesellschaftlicher und forstpolitischer Bedeutung. Auf dem Hintergrund früherer Entscheidungen, wie dem Bergwaldbeschluss, hätte die Entscheidung anders ausfallen können.

## **Beispiel 2 Zeile 254 bis 310**

Z254-256 **Statement im Modus der Beschreibung**

Der interviewte Bereichsleiter stellt fest, dass das Forstamt von außen sehr positiv wahrgenommen werde. Er erlebt Wertschätzung und Dank für das Engagement des Amts. Es erfüllt ihn mit Stolz, dass die Öffentlichkeit sieht, dass sich die Förster um den Wald kümmern.

Z256-276 **Bewertung mit Hintergrundkonstruktion im Modus der Beschreibung (256-264) und im Modus der Argumentation (264-276)**

Der Interviewte ist schon sehr lange in der Forstverwaltung tätig und beschreibt, dass er mit der BWO einen Schub und Begeisterung für den Bergwald feststellen könne, wie er das erst einmal im Rahmen einer

großen Sturmkatastrophe erlebt habe. Die Maßnahmen, die jetzt im Rahmen der BWO durchgeführt werden, seien für die Waldbesitzer aber auch für die Öffentlichkeit sichtbar. Auch andere Akteure, die sonst kritisch gegenüber der Forstverwaltung sind, wie die Naturschutzverwaltung und auch die Jäger, ließen sich einbinden. Die BWO ist für ihn ein sinnvolles Programm, das auch die Akzeptanz der Waldbesitzer findet. Entscheidend sei, dass es ein ganzheitlich ausgerichtetes Programm sei, das sowohl personell und als auch mit Fördermitteln für den Privatwald gut ausgestattet ist. Er vergleicht dies mit dem seit vielen Jahren existierenden Schutzwaldsanierungsprogramm, das nur als Reparaturbetrieb auftritt und die Menschen nicht für den Wald begeistern könne.

- Z277-287 **Beschreibung mit Hintergrundkonstruktion im Modus der Bewertung**  
Der Interviewte beschreibt den Ablauf der Schutzwaldsanierung in seinem Verantwortungsbereich. Er bemängelt, dass mit der Schutzwaldsanierung die Öffentlichkeit nicht erreicht wurde. Das Reden über drohende Katastrophen führte aus seiner Sicht eher zu Frustration statt zu Elan. Hinzu kam, dass die Verträge, die mit Schutzwaldsanierungsmaßnahmen verbunden waren, die privaten Waldbesitzer mit Verträgen knebelten. Die Auswirkungen der Sanierungsverträge auf die Jagdpachtverträge der Jagdgenossen (=Waldbesitzer) minimierten die Akzeptanz der Maßnahmen. Dies habe für den Interviewten auch zum Rückgang der Schutzwaldsanierungsprojekte in seinem Amtsbereich geführt.
- Z287-296 **Erzählung mit Hintergrundkonstruktion im Modus der Bewertung**  
Die privaten Waldbesitzer hätten in der Vergangenheit nicht verstanden, warum es neben dem Sonderfall der Schutzwaldsanierung keine besondere Förderung für Maßnahmen im Bergwald gab. Sie erlebten, dass sehr viel Engagement in die Staatswälder floss, da die damalige Staatsforstverwaltung eigenes Personal hatte, um notwendige Maßnahmen im Bergwald durchzuführen. Gleichzeitig hätte die Öffentlichkeit nicht unterschieden, wem der Wald gehört, so entwickelte sich in den Worten des Interviewten eine große Gerechtigkeitslücke. Die Waldbesitzer reagierten auch noch nach der Forstreform mit Unmut und Misstrauen gegenüber der Forstverwaltung auf diese empfundene Ungerechtigkeit.
- Z296-310 **Argumentation im Modus der abstrahierenden Beschreibung**  
Der Interviewte beschreibt, dass die Waldbesitzer die BWO als faires Angebot beschreiben und es goutieren, dass die Forstverwaltung ihnen nicht mehr mit Forderungen, sondern mit Angeboten gegenübertritt. Auch dass die Forstverwaltung eigenes Personal eingestellt habe, das nur für die Betreuung der privaten Waldbesitzer und die Umsetzung der spezifischen Fördertatbestände zur Verfügung steht, wird positiv gesehen. Die Zusammenarbeit zwischen Forstverwaltung und privaten Waldbesitzern ist aus Sicht des Interviewten von Geben und Nehmen auf Augenhöhe kennzeichnet.

#### 4. *Sinngenetische Typenbildung*

*Ziel:* Abstraktion eines Orientierungsrahmens eines Falls mittels einer typisierenden Kontrastierung mit den Orientierungsrahmen anderer Fälle.

*Vorgehen:* Zunächst wird anhand des Vergleichs der reflektierenden Interpretation innerhalb eines jeden Interviews nach der/n handlungsleitenden Grundhaltung/en (= Orientierungsrahmen) gesucht und diese benannt.

Im kontrastierenden Vergleich mit den Orientierungsrahmen, die in den anderen Interviews identifiziert wurden, ist es möglich, diese weiter zu abstrahieren.

*Beispiel:* Die Ergebnisse der Typenbildung in Bezug auf die Forschungsfrage werden im Ergebnisteil (Kap. 6.1) dargestellt. Für die beiden hier zur Erläuterung dargestellten Beispiele, lautet die jeweils erste – noch nicht abstrahierte – Beschreibung des Orientierungsrahmens für Beispiel 1 „Die Verwaltung hat einen öffentlichen Auftrag zu erfüllen.“, für Beispiel 2 „Die Verwaltung ist ein fairer Partner ihrer Klientel.“

#### 5. *Soziogenetische Typenbildung*

*Ziel:* Verortung des Sinngenetischen Typs innerhalb einer Typologie durch Beschreibung der Beziehung oder Abgrenzung von anderen möglichen Typen. Soziale Zusammenhänge innerhalb der Orientierungsrahmen gilt es herauszuarbeiten (Nentwig-Gesemann 2013, S. 308).

*Vorgehen:* Die dokumentarische Methode spricht hier vom *Tertium Comparationis* (Nohl 2013, S. 279), dem gemeinsamen Dritten. Dieses „Dritte“ ist dabei nicht eine Beschreibung, die neben den zu vergleichenden Einheiten steht, sondern ist „als eine Universalisierung einer Größe [= Einheit; M.A.] in Gestalt eines abstrakten Begriffs“ (Nohl 2013, S. 279) zu verstehen. Mit dem *Tertium Comparationis* wird ein Fall in einen anderen übersetzbar, es kann nicht nur durch den Vergleich von Fällen sondern auch durch Theorien bzw. das theoretische Wissen der Forschenden strukturiert werden (Nohl 2013, S. 286). Sofern dies geschieht, muss dies durch methodische Reflexion kontrolliert werden, um Nostrifizierung (vgl. Kap. 4.3.3.1, S. 94) zu vermeiden.

Wurden bei der sinngenetischen Typenbildung die Fälle entlang ihrer Vergleichbarkeit, sprich ihrer internen Homogenität, untersucht und

anhand dieser jeweils ein Typus (Nentwig-Gesemann 2013, S. 301) aus-  
scheiden, geht es bei der soziogenetischen Typenbildung darum, Kon-  
traste in Form von externer Heterogenität herauszuarbeiten. Im Fokus  
steht die Analyse der konjunktiven Erfahrungsräume, in der vorliegenden  
Untersuchung also die organisationspezifischen Strukturen, die zur geteil-  
ten Handlungspraxis geführt haben (vgl. Nentwig-Gesemann 2013, S.  
301).

## 6. *Generalisierbarkeit überprüfen*

*Ziel:* Formulierung von verallgemeinerbaren Erkenntnissen, allgemeingültigen  
Regeln und Strukturen, die empirisch fundiert sind.

Die Theoriebildung muss dabei immer prozesshaft bleiben (vgl. Glaser &  
Strauss 2010, S. 41), erfüllt jedoch durch das durchgängige Prinzip der  
Vergleichbarkeit<sup>41</sup> das Kriterium der Validität (Bohnsack 2013, S. 271;  
Nohl 2013, S. 278).

*Vorgehen:* Im Vergleich aller untersuchten Fälle wird nach Überlappungen gesucht.  
Es geht darum, auf Mehrdimensionalität innerhalb einer Typologie auf-  
merksam zu werden, auch um Grenzen zwischen den Typen beschreiben  
zu können. Um dies zu ermöglichen, ist eine ausreichende Zahl unter-  
suchter Fälle notwendig, damit Vergleichshorizonte zur Verfügung ste-  
hen. (Bohnsack 2013, S. 255).

Für die vorliegende Untersuchung folgt aus dem Generalisierungsziel der *Dokumentari-  
schen Methode*, nicht nur die sechs UFB im Alpenraum sondern auch die UFB, die in ei-  
nem anderen naturräumlichen Erfahrungsraum tätig sind, in die Analyse einzubeziehen.  
Da sich die bayerischen UFB als öffentliche Verwaltungen in ihrer organisationalen  
Struktur sehr ähnlich sind, könnten darüber raumspezifische Phänomene beschrieben  
werden. Ob es über die Schutzwaldsymbolik hinaus weitere Spezifika gibt, lässt sich auf  
Basis der vorliegenden Untersuchung nicht abschließend beurteilen, dazu hat sich die  
Anzahl der kontrastierenden Interviews als zu gering herausgestellt.

---

<sup>41</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen von Glaser & Strauss (2010, 107 ff.) zum „ständigen Vergleich“ in den  
qualitativen Methoden.

### 4.3.2.3 Interpretative Rekonstruktion

Für kürzere Texte und Veröffentlichungen, wie z. B. die Begründungen zu Antrags-texten war das theoretische Kodieren oder die Dokumentanalyse nicht das geeignete Analyseinstrument. Um auch diese Texte interpretativ zu erschließen (Barbehön 2018, S. 193), wurde auf das Mittel der *interpretativen Rekonstruktion* zurückgegriffen. Diese wird z.B. von Nullmeier (2013) für die Interpretative Policy Analyse empfohlen, um politische Entscheidungen zugänglich zu machen. Ziel ist es, durch die reflektierte Deutung intersubjektive Sinnstrukturen zu heben und externe Faktoren in kollektive Wissensbestände einzubeziehen (Nullmeier 2013, S. 28). Es geht darum, „die Deutungssets der relevanten Akteure zu rekonstruieren, ihre Handlungen als Ergebnis ihres Deutungssets zu verstehen und die Entscheidung selbst als Ergebnis der Kommunikationen dieser Akteure nachzeichnen zu können“ (Nullmeier 2013, S. 27).

Am Beispiel des Beschlusses des Bayerischen Landtags zur Umsetzung eines nachhaltigen Waldumbaus vom 12. Dezember 2017 (Bayerischer Landtag 2017) noch unter dem Eindruck des Sturms „Kolle“ wird dieses Vorgehen vorgestellt:

„Der Landtag dankt den Einsatzkräften und den zahlreichen freiwilligen Helfern für ihr herausragendes Engagement zur Bewältigung der Schäden.

Der Landtag begrüßt in diesem Zusammenhang

- [...]
- die Ankündigung vom 19.09.2017, dass die Soforthilfen für vom Gewittersturm „Kolle“ betroffene Waldbesitzer über die Landkreise Passau und Freyung-Grafenau hinaus ausgedehnt werden, da zwischenzeitlich feststeht, dass auch in anderen Regionen Bayerns Waldflächen zwar nur punktuell, aber in einem für den einzelnen Waldbesitzer vielfach vergleichbaren Ausmaß, betroffen sein können. Die Landtagsabgeordneten beurteilen, wie auch die Regierungsakteure, die durch den Gewittersturm „Kolle“ verursachten Schäden als massiv für die Grundstückseigentümer. Sie sind bestürzt, dass weitaus mehr Waldbesitzer betroffen sind als ursprünglich angenommen. Sie erwarten, dass die finanziellen Folgen für die Betroffenen extrem und existenzbedrohend sind, deshalb unterstützen sie die Initiative der Staatsregierung, ein Soforthilfe-Programm aufzulegen.
- die Ankündigung des Ministerrats vom 05.09.2017, eine landesweite Offensive auf den Weg zu bringen, um den bereits eingeleiteten Umbau der bayerischen Wälder in klimatolerante Mischwälder zu beschleunigen und sie damit widerstandsfähiger gegen Stürme und Insektenbefall zu machen.

Die Landtagsabgeordneten teilen mit den Regierungsakteuren die Ansicht, dass die bayerischen Wälder in ihrem aktuellen Zustand, insbesondere wegen einer geringen Baumartennischung, anfällig für Stürme und Insektenbefall sind. Es ist daher für sie geboten, dass der

Umbau (*forstlicher Fachterminus*) in klimatolerante Mischwälder durch die Forstverwaltung vorangetrieben und unterstützt wird. Dies soll aus ihrer Sicht in ganz Bayern mittels konzentrierter Aktionen der Forstverwaltung gemeinsam mit den Waldbesitzern geschehen.

[...]“

Aus den knappen variablenbasierten Aussagen werden mittels der interpretativen Rekonstruktion, in die der Kontext des Geschehens als auch das theoretische Wissen der Akteure (und der interpretierenden Person) einfließt, intersubjektive Sinnstrukturen gehoben. Der Gewittersturm bleibt damit nicht mehr nur eine äußere Gegebenheit, sondern wird auch zu einer geteilten Sichtweise der Akteure auf die Welt. Durch die Explikation wird das Vorgehen nachvollziehbar.

Wie auch bei allen interpretativen Methoden ist davon auszugehen, dass Bedeutungen im sozialen Alltag auch von Organisationen unterschiedlichen Situationen zugerechnet werden können und dass die zu analysierenden Textbausteine für den subjektiven Sinn Einzelner, aber auch für einen intersubjektiv geteilten, dokumentarischen Sinngehalt stehen können. Der selektive Zugriff muss von den Forschenden durch Forschungsfrage und -design zu rechtfertigen sein (Nullmeier 2013, S. 34). Im Rahmen einer interpretativen Policy-Forschung bedeutet dies, dass auch institutionelle Regelungen nicht als externe Gegebenheiten zu betrachten sind, sondern auch für die Verwaltungsakteure „gekante und als Hürden oder Möglichkeiten oder einzuhaltende Regeln interpretierte Elemente in der Situationskonstruktion“ (Nullmeier 2013, S. 27) sind. Aus diesem Verständnis folgt, dass auch handlungsleitende Interessen von Verwaltungsakteuren als im Zeitverlauf veränderbar anzusehen sind (Nullmeier 2013, S. 25). Zurecht weisen Blatter et al. (2018, S. 16) darauf hin, dass für die Beschreibung des damit einhergehenden organisationalen Wandels ein Mix aus interpretativen Datenerhebungsmethoden notwendig ist. Diesen Anspruch kann die vorliegende Arbeit erfüllen. Zu welchen Ergebnissen sie in Bezug auf die Etablierung partizipativer Elemente in das Forstverwaltungshandeln im Alpenraum gekommen ist, wird in den Kapiteln 5 und 6 vorgestellt.

### 4.3.3 Methoden-Reflexion

---

#### 4.3.3.1 Rolle Forscherin

---

Bei der Vorstellung der in Rahmen dieser Untersuchung genutzten Methoden wurde bereits deutlich, dass die Forscherin nicht als außenstehende Beobachterin verstanden werden darf. Vielmehr ist sie dem interpretativen Paradigma folgend selbst Bestandteil

des Forschungsprozesses, denn sie tritt mit einem die Forschung prägenden Vorverständnis an ihren Untersuchungsgegenstand heran. Dies bedeutet nicht, dass die Forscherin die Existenz von bestimmten Ereignissen und Wirklichkeiten negiert, sondern dass es für sie auf die subjektive bzw. soziale Bewertung und Sinngebung der Wirklichkeit durch die Akteure ankommt, um Phänomene verstehen zu können. In dem phänomenologisch und hermeneutisch angelegten Forschungsprozess deutete demnach die Forscherin die Ergebnisse unter bewusstem Rekurs auf das eigene Alltagswissen (vgl. Weik 2014, S. 352; Wollnik 1993, S. 280 f.).

Dieses ist geprägt von ihrem Ausbildungsgang und ihrer beruflichen Praxis. So verfügt sie sowohl über forstwissenschaftliches Wissen aus ihrem Studium, praktisches Forstverwaltungswissen aus ihren Tätigkeiten in der bayerischen Forstverwaltung, als auch über praktisches wie theoretisches organisationales Wissen aus beruflichen Projekten in der freien Wirtschaft und dem Studium der Erwachsenenbildung und Sozialphilosophie.

Wie bereits in Kapitel 4.2.1.1 beschrieben (S. 54), war die Autorin am Anfang 2009 bis Mitte 2012 (Forschungsphase I) als Projektmitarbeiterin in der Bayerischen Forstverwaltung tätig. Im Rahmen dieser Tätigkeit hatte sie direkten Zugang zu den sechs mit der Implementation der BWO beauftragten UFB. Sie hatte in dieser Zeit zum einen die Funktion der Beraterin der lokalen Verwaltungsakteure, auf der anderen Seite war sie auch Beobachterin des Gesamtprozesses im bayerischen Alpenraum. Das „Erlebnis der Anderen“ (Fay 2005 zitiert in Pülzl & Wydra 2011, S. 397) konnte von der Forscherin durch die partielle Teilhabe an örtlichen Beteiligungsprozessen, inklusive der dazugehörigen Vorbereitungen, nachvollzogen werden. Durch die kollegialgeprägte Zusammenarbeit konnten Prozessdynamiken nachvollzogen werden, die für einen externen Beobachter nur schwer zu erschließen sind. Nach der Beendigung des Interreg-Projekts und dem Ausscheiden aus der Forstverwaltung (Forschungsphase II und III) kann die Rolle der Forscherin wohl am treffendsten mit „Critical Friend“ (Balthasar 2011, S. 189) bezeichnet werden. Der Begriff, der aus der Evaluationsforschung politischer Programme kommt, bezeichnet als „Critical Friend“ eine Person, die in einem Projekt oder im Rahmen eines zu beurteilenden Prozesses sowohl mit beratender als auch bewertender Funktion auftritt. Zu deren Kennzeichen gehört, dass diese einen Blick von außen einnimmt, sich auf Augenhöhe mit ihrem Gegenüber bewegt, Vertrauen genießt und aufgrund ihrer Kenntnisse vom Feld den Akteuren praxisrelevante Empfehlungen unterbreiten kann (Balthasar 2011, S. 204 ff.).

Beide Rollen erlaubten es M.A. die Forderung der Organisationsforschung zu erfüllen, sich bestmöglich in das Organisationsgeschehen hineinzusetzen, um die Perspektive der Akteure wahrzunehmen und deren Interpretationen unvoreingenommen nachzuvollziehen (Bea & Göbel 2010, S. 178). Gleichwohl ist bei diesem Vorgehen die Gefahr der „Nostrifizierung“ (Nohl 2013, S. 272) und damit der rein subjektiven Bewertung der Phänomene groß. Reich (2008, S. 165) weist darauf hin, dass die teilnehmende Beobachtung Vorverständigungen innerhalb der Gruppe impliziert, da die Forscherin in ihrer Teilnehmerrolle „im Rahmen von Sinnbildung oder Verständigung einer Gemeinschaft [...] angehöre“. Der Zugang zum Feld, auch als „nur“ teilnehmende Beobachterin, ist nicht einfach zu erlangen. So erlebte die Forscherin zu Beginn ihrer Tätigkeit mitunter kritische Distanz, die sich in Sätzen wie „Wenn Sie keinen Moderator mitbringen, brauchen Sie uns erst gar nicht zu kommen!“ ausdrückte. Das Bemühen, als Beobachterin akzeptiert zu werden, kann ebenfalls die Nostrifizierung begünstigen. Das heißt, die Forscherin muss Strategien entwickeln, die verhindern, dass ihre eigenen Normalitätsvorstellungen die Bewertung von Phänomen überlagern. Dazu gehört auch, die untersuchten Fälle nicht in die eigenen Selbstverständlichkeiten zu übernehmen oder anders ausgedrückt, sich die eigenen Vorannahmen bewusst zu machen. Die eigene Standortgebundenheit<sup>42</sup> muss die Forscherin methodisch kontrollieren und reflektieren (Nohl 2012, S. 49)<sup>43</sup>.

Im Forschungsprozess wurde dies zum einen über die Auswahl der Methoden zur Datenanalyse und zum anderen durch eine begleitende Supervision sichergestellt. So gehört es zum methodischen Mehrwert des komparativen Vergleichs in der *Dokumentarischen Methode*, dass sich die Interpretation von der Standortgebundenheit der Forscherin löst, da die Interviewfragmente nicht nur vor dem Hintergrund des eigenen Wissens über das jeweilige Thema beurteilt werden. Das „Vorwissen wird zwar nicht suspendiert, aber methodisch relativiert“ (Nohl 2012, S. 7). Der durch eigene Erfahrung geleitete Zugang zum Forschungsobjekt wird also dadurch kontrolliert, dass er durch den Vergleich sowie das damit verbundene *Tertium Comparationis* (siehe S. 89) nicht der einzige Interpretationshintergrund bleibt (vgl. Bohnsack and Nohl 2013, S. 326; Nentwig-Gesemann 2013, S. 310 f.). Mit der Menge der zu Verfügung stehenden Vergleichshorizonte steigt somit der Grad, in welchem die Analyse intersubjektiv nachvollziehbar wird.

---

<sup>42</sup> Luhmann (2002a, S. 85) bezeichnet dies als „blinden Fleck“ des Beobachtens.

<sup>43</sup> Zur Interaktion zwischen Forscherin, Forschungsgegenstand und -prozess in der qualitativen Forschung auch Scherer and Marti (2014, S. 40 f.) sowie grundsätzlich Morgan (1983).

Da nicht alle Daten auf Basis der dokumentarischen Methode analysiert wurden, und auch keine Forschungswerkstatt oder Interpretationsgruppe, wie z.B. von Blatter et al. (2018, S. 101) vorgeschlagen zur Verfügung stand, ließ sich die Forscherin von einem Supervisor begleiten, der mit Veränderungsprozessen in Organisationen, jedoch nicht mit forstwissenschaftlichen oder politikwissenschaftlichen Fragestellungen, vertraut war. Damit konnte die Forscherin sicherstellen, dass sie über ihre Expertenrolle im Feld (Weik 2005, S. 115) gefühlte Selbstverständlichkeiten reflektierte und forschungsleitende Vorannahmen in Frage stellte (vgl. zum „eigenen *sense-making*“ Münch 2016, S. 22, Hervorhebung i. O.). Die Supervisionssitzungen fanden vier bis fünfmal im Jahr statt.

#### 4.3.3.2 Methodenkritik

Eine prozessorientierte Forschungshaltung, wie sie in diesem Vorhaben eingenommen wurde, stellt nicht die Frage nach „Wahrheit“ oder „Wirklichkeit“, sondern sucht nach den erfolgversprechendsten Strategien, um eine Forschungsfrage zu beantworten „There are no first principles. There is just what has been found to work best.“ (Scott & Briggs 2009, S. 229 zitiert in Blatter et al. 2018, S. 19). Mit der bewussten Wahl von interpretativen Analyseinstrumenten, wie der *Dokumentarischen Methode*, wird im forstpolitischen Feld Neuland betreten. Es zeigt sich, dass der Einsatz dieser Methode nicht nur zeitaufwändig ist, sondern dass es sich empfiehlt, diese besser in einem Team aus Forschenden anzuwenden und nicht als Einzelperson, um die Intersubjektivität noch weiter zu erhöhen. Ein interdisziplinäres Team, das unterschiedliches (alltags-)theoretisches Wissen einbringen kann, wäre gerade für Forschungsfragen, die sich an der Grenze von verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen verorten, ein empfehlenswertes Vorgehen.

Kritisch festzustellen ist, dass das für die qualitative Sozialforschung typische Vorgehen, iterative Weiterentwicklung und Anpassen von Methoden, hier an die Grenzen stieß. So war zunächst als Erhebungsinstrument nur der Einsatz von Interviews geplant. Das Instrument der teilnehmenden Beobachtung wurde erst später hinzugenommen. Somit erfüllen die ersten, wenn auch sehr ausführlichen, Veranstaltungsprotokolle nicht alle Anforderungen, die an Beobachtungsprotokolle zu stellen sind.

Gleichzeitig hat sich die Orientierung am interpretativen Paradigma als positiv erwiesen, um die Verwaltung als Organisation auf der Mesoebene und als Scharnier zwischen der Makro- und Mikroebene zu analysieren, um die Wirkungen des konjunktiven Wissens der Organisationsangehörigen auf die Implementation einer Policy zu verstehen. Wünschenswert wäre es gewesen, eine größere Anzahl von narrativen Interviews mit „alpenfernen“ UFB für den kontrastierenden Vergleich vorliegen zu haben, oder

aber vergleichbare Fachverwaltungen im bayerischen Alpenraum mit in die Untersuchung aufzunehmen, um die Generalisierungsfähigkeit der Ergebnisse zu verbessern und so einen Beitrag zur Theorieentwicklung beitragen zu können (vgl. Blatter et al. 2007, S. 128 f.). Da es bislang jedoch nur wenig Untersuchungen zum „Forstverwaltungs-handeln im Berg-/Schutzwaldmanagement“ gibt, muss diese fallstudiengeprägte Arbeit Theorien aus den Organisations- und Politikwissenschaften als Analyserahmen nutzen, um die Entwicklung eigentümlicher Theoriederivate zu vermeiden (George & Bennett 2005, S. 80 f.). Dies wurde im vorliegenden Forschungsprojekt mit einem breitangelegten Theoriestudium versucht. Dort wo ein theoretisches Modell aus Sicht der Forscherin gefehlt hat, wurde ein Vorschlag aus bestehenden Theorien abgeleitet. Dies war Gegenstand der vierten konstituierenden Publikation „Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich begegnen“. Deren Ergebnisse, sowie die Inhalte der zweiten und dritten Veröffentlichung werden im nächsten Kapitel zusammengefasst, bevor die Ergebnisse der Forschungsphase **III** vorgestellt und abschließend die Schlussfolgerungen aus dem Gesamtprozess reflektiert werden.

## 5 Die Zwischenergebnisse | Konstituierende Publikationen 2 bis 4

---

Kapitel 5 fasst die Ergebnisse der konstituierenden Publikationen 2 bis 4 kurz zusammen und ordnet diese in den Gesamtzusammenhang der vorliegenden Veröffentlichung ein.

### 5.1 Policy-Entrepreneur bringt Partizipation in BWO ein

---

Die in der Forschungsphase II von M.A. selbstständig verfasste und 2014 veröffentlichte Publikation *Partizipation im Schutz- und Bergwaldmanagement der Bayerischen Forstverwaltung. Verändertes Verwaltungshandeln im Schatten eines starken Symbols* gibt eine Antwort auf die erste Forschungsfrage „Wie kam es 2008 zur Integration partizipativer (Steuerungs-)Elemente in die forstpolitische Teilmaßnahme *Bergwaldoffensive* des bayerischen Klimaprogramm 2020?“. Die Daten aus Forschungsphase I und II bilden dafür die Grundlage.

Den analytischen Rahmen hierfür liefert das Multiple Streams Framework von John F. Kingdon (2003 [1984]). Mittels dieser Erklärungsheuristik konnte innerhalb der sechs UFB im Alpenraum ein *policy entrepreneur* (ebd. S. 179) identifiziert werden, der ein sich im Rahmen des Klimaprogramms öffnendes *window of opportunity* (ebd. S. 185) nutzte, um die Ausgestaltung der Teilmaßnahme wesentlich mitzubestimmen (Arzberger 2014, S. 244 f.). So wurde aus dem in der ersten Auflage der Broschüre zum Klimaprogramm 2020 noch als „Schutzmaßnahmen im Bergwald“ (BayStReg & StMUGV 2009, S. 27) bezeichneten Anpassungspaket die *Bergwaldoffensive*. Die ministerielle Arbeitsgruppe mit den Leitern der UFB aus dem Alpenraum (vgl. S. 17) ist damit weit mehr als ein „Kollaborateur der Programmformulierung“ (Böhret 2011, S. 61 zitiert in Heindl & Böhme 2013, S. 183 f.). Die Forstverwaltung ist als Fachverwaltung selbst Ressource für die inhaltliche Ausarbeitung der eigenen Handlungsprogramme (Nill 2002, S. 15) und nicht allein „Vollziehende“ von politischen Entscheidungen (vgl. Seibel 2017, S. 51).

Die BWO geht über die von Storch & Winkel (2013, S. 23) für die bayerische Forstpolitik beschriebene erfolgreiche Verbindung von „a policy problem of overall importance [...] sector specific policy problems and [...] already available sector specific policy solutions“ (Storch & Winkel 2013, S. 23) hinaus. Denn mit der BWO wurden nicht allein ältere Konzepte der Forstpolitik neu begründet (vgl. hierzu auch Zahariadis 2007, S. 77), sondern auch für die Forstverwaltung neue Steuerungsinstrumente (vgl. Arzberger 2014, S. 238) implementiert. Die Klimapolitik des Landes Bayern ermöglichte es den UFB 2008, für die bestehende und sich durch den Klimawandel aus ihrer Sicht verschärfenden Probleme im Alpenraum etablierte forstliche Handlungsempfehlungen erneut auf die

politische Agenda zu setzen und erweiterte Lösungsstrategien in Form von „Partizipation“ und „Projektgebieten“ zu etablieren. Der identifizierte *policy entrepreneur* konnte dabei an die etablierte Schutzwald-Symbolik<sup>44</sup> anknüpfen (Arzberger 2014, S. 245).

In seinem Anfang der 1980er entwickelten Ansatz zeigt Kingdon auf, dass sowohl rationale als auch inkrementelle Erklärungsmodelle unzureichend sind, um die Phänomene von Agenda-Setting zu erklären. Er entwickelt – inspiriert von Cohen et al. (1972) – seinen Ansatz einer „revised version of the Cohen-March-Olsen garbage can model of organizational choice“ (Kingdon 2003 [1984], S. 19). Der Multiple-Streams-Ansatz setzt im Gegensatz zu den zielorientierten Rationalitätsansätzen auf eine Logik der zeitorientierten Reaktion (Zahariadis 1999, S. 75; auch Rüb 2006), es geht also um das „politische Management von Zeit“ (Rüb 2006, S. 24). Ambiguität und Kontingenz sind die entscheidende Größe, um Prozesse und Entscheidungen rund um das Agenda-Setting zu erklären. Dabei lässt sich der Ansatz – anders als bei Kingdon zunächst beschrieben – nicht nur auf Regierungssysteme, sondern auch auf der regionalen und lokalen Ebene anwenden, wie z.B. Henstra (2010, S. 256) für das Naturgefahrenmanagement kanadischer Kommunen oder Liu et al. (2010) für die ländlichen Räume der USA aufzeigen. Die konkrete policy-Implementation und Evaluation sind jedoch nicht Gegenstand von MSA.

Der MSA betont die Kontingenz politischer Entscheidung und so sind auch einige UFB von der Implementation partizipativer Elemente in die BWO überrascht und auf deren Umsetzung nicht vorbereitet (Arzberger 2014, S. 245). So stellt der Artikel von Arzberger (2014) auch dar, dass die BWO einen Veränderungsimpuls in die sechs UFB hinein ausgelöst hat. Die veränderte Kommunikation mit den Waldbesitzern und Interessengruppen im Rahmen von beteiligungsorientierten Veranstaltungen schien nicht nur die Anpassung von internen Abläufen und Zuständigkeiten, sondern auch ein Überdenken der Umweltbeziehungen der einzelnen UFB notwendig zu machen (Arzberger 2014, S. 245 f.). Dass bei der Analyse mittels des MSA die institutionellen Strukturen des PAS nicht unberücksichtigt bleiben dürfen, darauf weist Rüb (2006, S. 27) kritisch hin.

Mittels des Institutional-Work-Ansatzes wird daher in einem nächsten Schritt untersucht, welchen Beitrag die BWO zur tatsächlichen Umsetzung der mit der BWO verbundenen Ziele erreicht und welche Rolle dabei ggf. die neuen Beteiligungsstrategien spielen.

---

<sup>44</sup> Zur Rolle von Symboliken als taktisches Instrument eines *policy entrepreneurs* vgl. Zahariadis (2007, S. 77).

## 5.2 UFB blicken unterschiedlich auf die BWO

Die dritte konstituierende Publikation *New modes of governance in Bavaria's alpine forests: the 'Mountain Forest Initiative' at work* (2014) entstand in Zusammenarbeit mit Kathrin Böhling am Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik (TUM) in der Forschungsphase II. In ihrem Zentrum stand die Frage, wie die für die Implementation der BWO verantwortlichen UFB den darin enthaltenen Partizipationsauftrag umgesetzt haben. Grundlage für die fallübergreifende Analyse der sechs UFB im Alpenraum bildet der Institutional-Work-Ansatz von Lawrence & Suddaby (2006); Datenbasis sind die Interviews, die Ende 2011/Anfang 2012 an den UFB geführt wurden.

Der organisationssoziologische Ansatz stellt weniger auf die Beschreibung von institutionellen Wechselbeziehungen ab, vielmehr geht er davon aus, dass das Handeln einzelner Akteure von zentraler Bedeutung für die Gestaltung von Institutionen ist (Lawrence et al. 2011, S. 53 f.). Im Lichte des *institutional works* lässt sich daher untersuchen, ob die Organisation von partizipativen Verfahren im eigenen Verantwortungsbereich dieser UFB sowohl in Bezug auf etablierte wie auch auf neue Institutionen eher einen Entwicklungs-, einen Erhaltungs- oder einen destabilisierenden Impuls gibt.

Kategorie	Charakterisierende Handlungen und Aktivitäten
Entwicklung	Identitätskonstruktionen, Rollen(neu)definitionen, Nachahmungs- & Lernprozesse
Erhaltung	Stabilisierende Arbeiten/Routinen, Verklärung von Bestehendem, Abschreckung gegenüber Neuem, Einbindung von Neuem in bestehende Routinen
Destabilisierung	Ausblenden sowohl von möglichen Sanktions- als auch Belohnungsmechanismen, Schwächen oder Entkoppeln der moralischen Basis, Verfremdung

Tabelle 3: Die Kategorien des Institutional-Work-Ansatzes und die sie charakterisierenden Handlungen und Aktivitäten nach Lawrence et al. (2011) (Quelle: Böhling & Arzberger 2014, S. 46, Übersetzung M.A.)

Die Untersuchung brachte drei Ausprägungen des *institutional work* der UFB zum Vorschein, die mit unterschiedlichen Sichtweisen auf die BWO einhergehen. Diese lassen sich titulieren mit „Erhaltung - Anfängliche Marginalisierung der BWO durch die UFB“, „Destabilisierung - Unterstützung der BWO-Idee dennoch ein Misserfolg für die UFB“ und „Entwicklung - Strategischer Einsatz der BWO durch die UFB“ (Böhling & Arzberger 2014, 46 f.). Die deskriptiv angelegte fallübergreifende Analyse gibt zwar Hinweise darauf, dass ein durch die BWO initiiertes integrales Bergwaldmanagement zu einer Stärkung von Stakeholderbeteiligung führen kann, wenn bestimmte Kriterien durch die UFB, wie echte partizipative Planung sowie von allen getragene und gemeinsam entwickelte forstliche sowie jagdliche Maßnahmenpakete, erfüllt sind. Der Artikel konnte Belege dafür finden, dass die UFB eine Schlüsselrolle im lokalen partizipativen Ressourcenmanagement spielen. Was die UFB jedoch benötigen, um diese Rolle auszufüllen, darauf

konnte der Institutional-Work-Ansatz keine Antworten finden. Der Artikel schließt mit der kritischen Frage, ob die gewählten partizipativen Elemente tatsächlich eine maßgebliche Wirkung in Bezug auf das übergeordnete Policy-Ziel der BWO „klimastabile Bergmischwälder“ haben. Dass mehr Partizipation nicht gleichbedeutend ist mit besserer Partizipation, darauf haben schon Hogl et al. (2008) hingewiesen, und dass Kausalmodelle, wie sie von Akteuren in Verbindung mit dem Stichwort Governance (vgl. Knill & Tosun 2015, S. 163 f.; Kooiman 2007) formuliert werden, an ihre Grenzen stoßen, betont Bohne (2014, S. 182 f).

Trotz dieser unterschiedlichen Umsetzung haben die Interviewpartner in den Gesprächen durchgängig betont, dass sie Partizipation für wichtig ansehen. Dass sie mit dem Begriff jedoch Verschiedenes verbinden, dafür ließen sich erste Indizien finden. Das führte dazu, eine dritte Forschungsfrage „Wenn Partizipation als spezifische Interaktionsform verstanden werden soll, was hat dann diese Interaktion bestimmt?“ anzuschließen und in Forschungsphase III nochmals Daten zu gewinnen (vgl. Kap. 4.2.1.3).

*Leistungsbeitrag Monika B. Arzberger:*

Publikation Böhling & Arzberger (2014): „New modes of governance in Bavaria’s alpine forests. *The ‚Mountain Forest Initiative‘ at work*“

Die Publikation wurde in Zusammenarbeit mit Kathrin Böhling erstellt. Der Institutional-Work-Ansatz von Lawrence & Suddaby (2006) wurde als Analyserahmen auf die von M.A. erhobenen Daten angewandt. Die Reflexion der Ergebnisse fand gemeinsam statt. Da Frau Böhling mit dem forstpolitischen Feld und auch mit den Forstverwaltungsstrukturen in Bayern nicht vertraut war, eröffneten sich in der gemeinsamen Diskussion immer wieder neue, fruchtbare Perspektiven auf das Forschungsobjekt. Die Beschreibung der BWO, der forstlichen Akteure und der Handlungsstrategien oblag M.A., die englische Textfassung Kathrin Böhling.

### 5.3 Ungeklärter Partizipationsbegriff

Die ministerielle Handreichung für die Umsetzung der Bergwaldoffensive in den UFB betont, dass „entscheidend für den Erfolg von BWO-Projekten [...] die gesellschaftliche, politische und behördliche Verankerung der Bergwaldoffensive in der Region“ (StMELF, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2008, S. 3) ist. Mit Bezug auf Artikel 3 des Bergwaldprotokolls der Alpenkonvention soll das Bewusstsein und die gemeinsame Verantwortung für die Berg- und Schutzwälder

im alpinen Raum gefördert werden (ebd.). Im Rahmen der dokumentarischen Interpretation begegneten der Forscherin vielfältige Konstruktionen rund um die Notwendigkeit von Beteiligung und der damit verbundenen Rolle einer Fachverwaltung. Um diese einordnen und einen Vergleichshorizont entwickeln zu können, machte sich die Forscherin auf die Suche nach einer theoretischen Fundierung des Partizipationsbegriffs, der den Kontext einer Fachverwaltung in einem deutschen Bundesland berücksichtigt.

Die Literaturrecherche machte deutlich, dass der Begriff der Partizipation als demokratie- und kommunikationstheoretisches Prinzip eine intensive Reflexion erfährt und auch aus der Umwelt- und Landnutzungspolitik nicht mehr wegzudenken ist. Jedoch zeigte sich zugleich, dass die spezifische Rolle von Fachverwaltungen, wie z.B. UFB, kaum Aufmerksamkeit erfährt<sup>45</sup>. Diese Lücke schließt die vierte konstituierende Publikation „Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich begegnen.“ (Arzberger 2019), in der die Autorin die Frage nach der Betroffenheit nutzt, um die Beteiligungserwartungen der Stakeholder an eine Fachverwaltung differenzieren zu können. Sie stellt dar, dass Beteiligung als Form der Verhältnisbestimmung zwischen einer Behörde und ihren Umwelten verstanden werden kann. Dabei ist eine Verwaltung jedoch nicht frei, vielmehr bestimmen Normierungen<sup>46</sup> die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit von Behörden (Arzberger 2019, S. 9 ff.).

Gleichzeitig bleibt der Begriff der Öffentlichkeit relativ unbestimmt (Wimmer 2012, S. 162; Westerbarkey 1991, S. 14) und es zeigt sich, dass dieser sich durchaus aus Teilöffentlichkeiten zusammensetzen kann (Wallner & Adolf 2011, S. 7; Gerhards & Neidhardt 1991, 42 f.). Die Autorin greift den Impuls von Reed et al. (2018, S8) und deren outcome orientierte Partizipationstheorie auf und nutzt das von diesen vorgeschlagene Konzept der Öffentlichkeit nach John Dewey (1927) (Arzberger 2019, S. 12 ff.), um eine Differenzierung von Partizipationsanlässen für Fachverwaltungen zu entwickeln (Arzberger 2019, S. 17, 21 ff.). Sie schlägt vor, zum einen die Stakeholder in drei Gruppen zu differenzieren und zwischen Handelnden, spezifischer und allgemeiner Öffentlichkeit zu unterscheiden sowie zum anderen die politische Ebene, auf der mittels partizipativer Verfahren Entscheidungen herbeigeführt werden sollen, als Bezugsebene zu benennen. Daraus ergeben sich für Arzberger (2019, 21 f.) vier unterschiedliche Entscheidungsanlässe. In der folgenden Ergebnisdiskussion (Kap. 6.5) wird deutlich, dass für das forstpolitische

---

<sup>45</sup> Eine Ausnahme bildet der Bericht von Magel & Franke (2008) über die Zukunft der Wasserwirtschaftsämter in Bayern. Darin orientieren sich die Autoren am Partizipations- und Öffentlichkeitsbegriff der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) (ebd. S. 66).

<sup>46</sup> Insbesondere das Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist.

Programm der BWO gilt, dass sich die Bergwaldforen dem privaten Handlungstyp und den damit verbundenen Stakeholder-Gruppen zuordnen lassen (Tab. 4, Zeile 1). Schwieriger fällt die Zuordnung der BWO-Beiräte, die von einzelnen UFB eher projekt- bzw. programmorientiert verstanden werden (Tab. 4, Zeile 2), während andere den Beirat stark mit der Rolle und dem Auftrag der jeweiligen UFB verknüpfen (Tab. 4, Zeile 3a). In dieser Interpretation müsste das Stakeholder-Management organisationsorientiert ausgerichtet werden. Das heißt, es geht um die Stakeholder, die mit der Organisation UFB verbunden werden, und nicht um die Stakeholder, die von einem spezifischen Projekt betroffen sind.

<i>Handlungstyp</i>	<i>Stakeholder-Beziehung</i>	<i>Stakeholder-Gruppen</i>		
		Handelnde (direkt & indirekt)	Spezifische Öffentlichkeit	Allgemeine Öffentlichkeit
privat	PROJEKT-orientiert → <i>Öffentlichkeit nicht/kaum von Handeln betroffen</i>	++	+	
öffentlich	PROJEKT-orientiert → <i>Öffentlichkeit von Handeln betroffen</i>	++	++	<i>PUBLIC PARTICIPATION (+)</i>
	ORGANISATIONs- orientiert	<i>UFB</i> +	++	+
		<i>OFB</i>	+	++
	POLITIKFELD / ISSUE- orientiert		(+)	++

Tabelle 4: Stakeholderbeteiligungsmatrix einer Fachverwaltung (Quelle: *Arzberger 2019, S. 23*); Legende (++) = Schwerpunkt der Beteiligung, + = Beteiligung notwendig; (+) = Beteiligung ggf. notwendig, wenn weitreichende Auswirkung des Projekts) (Quelle: *Arzberger 2019: 23*)

## 6 Das Selbstverständnis einer UFB und ihre Umweltinterpretationen: ein Abhängigkeitsverhältnis

---

Um die Implementation partizipativer Elemente in die Bergwaldoffensive und damit in das Verwaltungshandeln verstehen zu können, bedarf es noch einer Antwort auf die dritte Forschungsfrage „Wenn Partizipation als spezifische Interaktionsform mit der organisatorischen Umwelt verstanden werden kann, was hat dann diese Interaktion bestimmt?“. Die Ergebnisse der Forschungsphase III liefern hierfür die nötigen Informationen. Mittels der dokumentarischen Methode konnten zum einen zwei sinngenetische Typen in Bezug auf das eigene Selbstverständnis als UFB entwickelt und zum anderen drei typische Interpretationsmuster der organisationalen Umwelt identifiziert werden. Diese werden anschließend mit den Beobachtungen und Berichten zur Umsetzung der BWO durch die UFB in Beziehung gesetzt. Daran anschließend lassen sich zwei handlungsleitende Interpretationen des mit der BWO verbundenen partizipativen Auftrags darstellen. Die entwickelten Typen und Interpretationen werden mit empirischen Ergebnissen in Form von „Interviewzitat“ unterfüttert. Auf eine Darstellung des gesamten Interpretationsprozesses muss aufgrund der zugesagten Anonymisierung der Daten verzichtet werden. Die klassische Anonymisierung (Blatter et al. 2018, S. 50) würde – wie bereits in der Einleitung zur Datenanalyse (Kap.4.3.2, S. 72) dargestellt – in dem kleinen forstpolitischen Feld nicht ausreichen, um die Identität der Interviewpartner innerhalb von längeren Textsequenzen ausreichend zu verbergen.

Das forstpolitische Programm BWO verknüpft mit seinen Aussagen rund um Beteiligung zwei verschiedene Erwartungen an die UFB. Zum einen soll die Wertschöpfung der Verwaltungstätigkeit (Policy-Output) erhöht werden. Dies geschieht z.B. durch die gemeinschaftliche Zustimmung der Waldbesitzer zu Erschließungsmaßnahmen als Voraussetzung für waldbauliche Maßnahmen, die den Umbau von Bergwäldern hin zu „klimafitten“ Wäldern fördern und damit die Entstehung von Sanierungsflächen in der Zukunft verhindern sollen. Zum anderen soll der Policy-Outcome verbessert werden, indem bei allen Akteuren das Bewusstsein für den Bergwald durch die „gesellschaftliche, politische und behördliche Verankerung der BWO in der Region“ gesteigert<sup>47</sup> wird. Einbezogen in die Analyse zur Interpretation der Policy-Implementation werden daher nicht nur die konkreten textlichen Bedeutungen, sondern auch intrinsische Eigenschaften, die sich im Handeln derer äußern, die das Programm implementieren und in Artefakten, wie Materialien der Öffentlichkeitsarbeit sichtbar werden (vgl. Wagenaar 2011,

---

<sup>47</sup> Ein konkreter Vergleichshorizont wird in der ministeriellen Handreichung nicht genannt.

S. 243 f.). Welche Handlungsalternativen konkret genutzt werden, hängt – wie bereits ausgeführt – im Fall der BWO von der Deutungsleistung der Verwaltungsakteure ab (vgl. Münch 2016, S. 52 f.; Wetzel 2005, S. 172). Dies war der Ausgangspunkt für die interpretative Analyse der sechs UFB auf Basis der Interviews mit den Bereichsleitern der UFB 2011/12, 2014 und 2015. Da diese als Führungskräfte in ihrem Verantwortungsbereich eine zentrale Rolle im Prozess des organisationalen Interpretierens (Daft & Weick 1984, S. 291) und der damit verbundenen Sinnggebung (Rüegg-Stürm & Grand 2017, S. 33; Weick 1995a, S. 214 ff.) inne haben, beinhalten ihre Antworten in besonderem Maße nicht nur subjektive sondern auch organisationale Interpretationen. Die Gruppen-Interviews der Forschungsphase II bestätigen, dass auch bei individuellen Unterschieden zwischen den jeweiligen Verwaltungsangehörigen sich geteilte Umweltinterpretationen finden lassen.

Ein erstes, wenig überraschendes Ergebnis ist, dass die BWO von allen Bereichsleitern in den Interviews auf zwei unterschiedlichen Ebenen beschrieben wird. Da ist zum einen die BWO als forstpolitisches Programm, verbunden mit ihren grundsätzlichen Auswirkungen auf den bayerischen Alpenraum und einer politischen Positionierung der bayerischen Forstverwaltung, und zum anderen die jeweilige „BWO regional“, die in der eigenen Behörde umgesetzt wird.

## 6.1 Das Selbstverständnis der UFB als Behörde

---

In Kap. 4.3.2.2 wurde das Vorgehen zur Entwicklung sinngenetischer Typen anhand von zwei Interviewsequenzen unterschiedlicher UFB beschrieben. Die dort noch nicht abstrahierten Orientierungsrahmen lauteten „Die Verwaltung hat einen öffentlichen Auftrag zu erfüllen.“ und „Die Verwaltung ist ein fairer Partner ihrer Klientel.“. Im kontrastierenden Vergleich mit den Interviewtexten der vier anderen UFB im Alpenraum und der WIO-Akteure ließen sich zwei unterschiedliche soziogenetische Typen herausarbeiten, die das Selbstverständnis einer UFB, sprich die Grundhaltung in Bezug auf den eigenen Auftrag als forstliche Fachverwaltung, charakterisieren können. Aussagen zu einer weiter gefassten Soziogenese, das heißt über Zusammenhänge einer grundlegenden Verwaltungsrationalität (vgl. Rüegg-Stürm & Grand 2017, S. 76; Diesing 1962), ist ohne eine Erweiterung der Analyse, z.B. durch Einbeziehung anderer Fachverwaltungen nicht möglich (vgl. Nohl 2012, S. 87).

### **Typus V: Vollziehende Verwaltung**

Für Verwaltungen dieses Typs steht die Sicherstellung des gesetzlichen Auftrags an oberster Stelle. Sie haben dafür aus ihrer Sicht nicht nur den gesellschaftlichen Auftrag, sondern auch die fachliche Kompetenz. Sie wissen, was richtig ist, und betonen, dass sie letztendlich für das verantwortlich sind, was im Wald geschieht. Die Wahrnehmung von hoheitlichen Pflichten gegenüber den Waldbesitzern und -nutzern ist, unabhängig von der Art des Waldbesitzes, eine ihrer zentralen Aufgaben.

### **Typus A: Aktivierende Verwaltung**

Für Verwaltungen dieses Typs steht die gesellschaftliche Erwartung an den Wald an oberster Stelle. Diese findet für aktivierende Verwaltungen nicht nur in gesetzlichen Normierungen ihren Ausdruck, sondern auch im öffentlichen Diskurs. Ihre hohe fachliche Kompetenz verstehen sie als notwendige Voraussetzung, um sich für den Schutz des Waldes einzusetzen. Als Dienstleister optimieren sie Abläufe und stellen die Voraussetzungen für den Erhalt und die Verbesserung des Waldes zur Verfügung. Sie fördern Eigeninitiative sowie privates und gesellschaftliches Engagement rund um den Wald.

## 6.2 Umweltwahrnehmungen der UFB

---

Neben dem eigenen Selbstverständnis wurden im Rahmen der Interpretationsarbeit drei Orientierungsmuster mit Bezug auf die Beschreibung der organisationalen Umwelt identifiziert. Ein interessantes Ergebnis, da Partizipation in der BWO als Interaktion mit der sozialen, organisationalen Umwelt beschrieben werden kann (Arzberger 2019, S. 6) und die sozialkonstruktivistische Grundannahme gilt, dass die Umwelt der Organisation UFB ganz grundsätzlich als gestaltete Umwelt „entgegentritt“ und in ihrer Komplexität von den Organisationsmitgliedern „selektiv wahrgenommen, kognitiv umgruppiert und interpersonell ausgehandelt“ (Weick 1995a, S. 214) wird. Das bedeutet, nicht die Umwelt beeinflusst die UFB, weil die Umwelt eben so ist, wie sie ist, sondern die UFB bestimmt die Qualität der ihr gegenüberstehenden Umwelt<sup>48</sup> selbst. Dies tut sie im Prozess des Organisierens, indem sie der Umwelt ihre eigene Interpretation auferlegt und sie damit für alle weiteren organisationalen Handlungsschritte charakterisiert (vgl. Weick 2001, S. 133).

---

<sup>48</sup> Rüegg-Stürm & Grand (2017, S. 88 ff.) schlagen in ihrer Weiterentwicklung des SGMM vor, nicht von *einer Umwelt*, sondern von unterschiedlichen Umweltsphären einer Organisation zu sprechen. In den Interviews lassen sich jedoch zu wenig Aussagen kontrastieren, die es ermöglichen, eine Orientierung an verschiedenen gesellschaftlichen Funktionssystemen, wie z.B. Wirtschaft oder Recht, valide zu rekonstruieren. Deshalb wird im Weiteren von Umwelt aus der organisationalen Perspektive der jeweiligen Behörde gesprochen.

In den Interviews berichten die Bereichsleiter, dass sie unterschiedliche Haltungen der regionalen Akteure gegenüber der eigenen Organisation UFB wahrnehmen. Erstaunlicherweise findet hierbei selten eine Differenzierung von Akteuren oder Interessengruppen in der Region statt. Vielmehr wird die Umwelt meist verallgemeinernd beschrieben, entweder als *ablehnend*, *ignorant* oder *kooperativ*.

Bevor diese *typischen* Umweltinterpretationen der UFB näher beschrieben werden, ist festzuhalten, dass unabhängig von der Typisierung der Umwelt die Bereichsleiter für die ersten beiden Programmjahre die BWO als ein Instrument beschreiben, das sie dabei unterstützt, sich nach der Forstreform 2005 als UFB in der veränderten regionalen Behördenlandschaft zu positionieren. Die Ausgestaltung der Beziehungen zu ihrer organisationalen Umwelt war allen wichtig. Eine positive Aussage in diesem Kontext ist z. B. „Die BWO hat in der Wahrnehmung dessen was wir tun und was wir Wichtiges tun, einen Schub gegeben. ... Wir sind noch mehr positiv präsent, als wir es früher waren.“ (WB-BL-Rn). Ein Prozess, der für die frühe Phase als wichtig beschrieben wird, aus dem jedoch sehr unterschiedliche Umweltinterpretationen und in der Konsequenz Handlungsstrategien hervorgehen. Unabhängig davon, dass die Führungskräfte die Beziehungsgestaltung explicit nur in der Anfangsphase der BWO als bedeutsam beschrieben haben, gehört die Auseinandersetzung mit der organisationalen Umwelt der UFB zu den zentralen Inhalten der Interviews. Interessant ist hier der zeitliche Vergleich, so haben sich die von der Umweltwahrnehmung geprägten Orientierungsrahmen der einzelnen UFB von der ersten hin zur zweiten Interviewrunde etwas verändert. Der Vergleich von Abbildung 6 mit Abbildung 7 verdeutlicht dies.

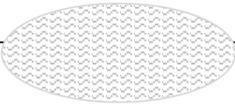
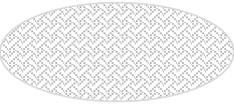
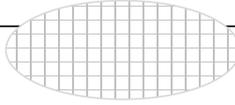
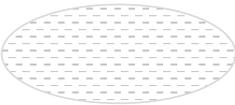
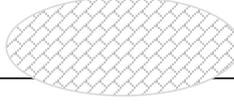
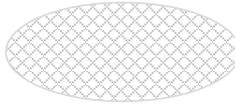
<b>Selbstverständnis als Verwaltung</b>	<b>aktivierend</b>			
	<b>vollziehend</b>			
		<b>ablehnend</b>	<b>kooperativ</b>	<b>ignorant</b>
<b>Interpretation der Umwelt durch UFB Ende 2011</b>				

Abb. 6: Charakterisierung der UFB (anonymisiert) im Alpenraum als Beziehung zwischen Verwaltungstyp und typisierte Umweltinterpretation nach drei Jahren BWO (Quelle: eigene Darstellung)

In Abbildungen 6 und 7 werden die sechs UFB des bayerischen Alpenraums in einer Matrix verortet, die die jeweilige Ausprägung des sinngenetischen Typs als in Beziehung zur typisierten Umweltinterpretation setzt. Wie beschrieben, geschieht die Abstraktion von Typen mittels maximaler Kontrastbildung auf der Ebene der externen Heterogenität aller<sup>49</sup> analysierten UFB (vgl. Nentwig-Gesemann 2013, S. 301). Die Anwendung der abstrahierten Typen auf die untersuchten Fälle in situ kann dazu führen, dass innerhalb eines Falls auch zwei Typen in unterschiedlicher Ausprägung vorkommen können (Nohl 2012, S. 53 f.). Ein Phänomen, das sich auch in der vorliegenden Untersuchung beobachten lässt. Entspricht eine UFB nicht der Reinform, wird sie entsprechend der entdeckten Ausprägung in zwei Quadranten verortet. Verändert eine UFB über die Zeit ihre Umweltinterpretation, spiegelt sich diese in einer verschobenen, neuen Matrixposition zum Zeitpunkt „5 Jahre BWO“ (Abb. 7) wider, auch hier lassen sich „Grenzfälle“ beobachten.

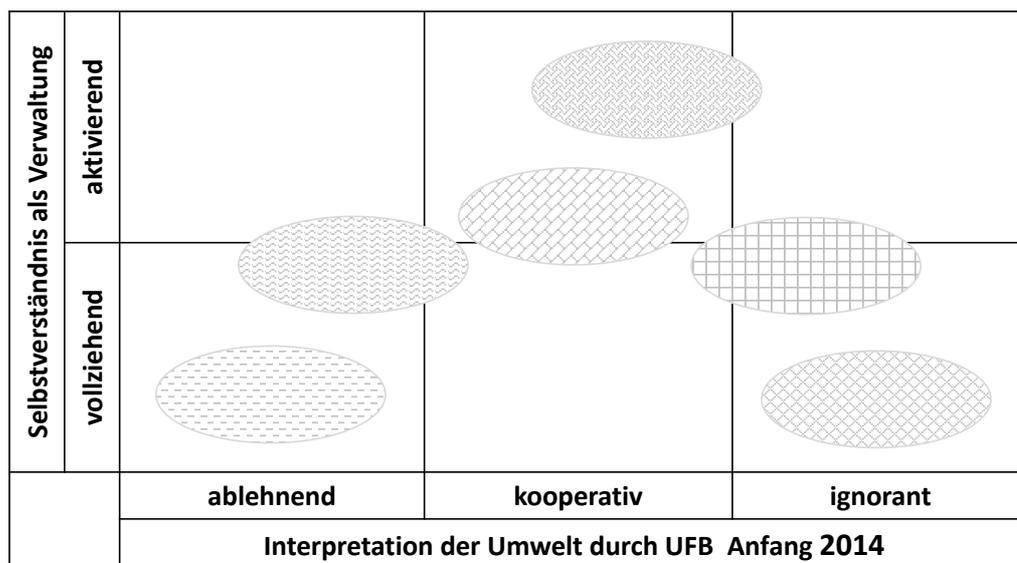


Abb. 7: Charakterisierung der UFB (anonymisiert) im Alpenraum als Beziehung zwischen Verwaltungstyp und typisierte Umweltinterpretation nach fünf Jahren BWO (Quelle: eigene Darstellung)

Die folgenden Beispiele machen deutlich, welche Auswirkung die unterschiedliche Umweltinterpretation – und ggf. ihre Veränderung – auf die Implementation eines regionalen BWO-Beirats und ggf. auch auf lokale Bergwaldforen hat:

<sup>49</sup> „aller“ bedeutet hier: Interviews und Beobachtungsprotokolle von UFB innerhalb und außerhalb des Alpenraums

### **Ablehnende Umwelt:**

UFB, die ihre Umwelt als ablehnend oder gar feindlich interpretieren, haben in der jüngeren Vergangenheit schlechte Erfahrungen mit regionalen Akteuren gemacht. Sie wollen sich daher weder in regionalen Netzwerken noch in möglichen aufkommenden öffentlichen Diskussionen (erneut) bloßstellen. In der Konsequenz verzichten sie meist schon nach einer ersten negativen Rückmeldung auf die Weiterentwicklung der Idee, einen regionalen BWO-Beirat ins Leben zu rufen. *„Wir haben keinen Beirat, weil wir keine Unterstützung ... bekommen; wir wollten keine Kampflinie aufmachen“* (WB-BL-Rh). Der Gebrauch von konfliktbehafteten Metaphern lässt sich in diesen Fällen immer wieder beobachten. In die retrospektive Begründung durch die UFB fließt darüber hinaus eine verallgemeinernde – und zugleich entschuldigende – Haltung ein, die besagt, dass eine gesamtgesellschaftliche Entwicklung hin zur Überbetonung partikularer Interessen in Beteiligungsverfahren grundsätzlich kritisch zu beurteilen sei: *„Widerstände gibt es überall, weil jeder so seine partikularen Interessen hat, ... das macht uns die Arbeit schwer“* (WB-BL-Ri). Eine Umwelt, die von der Verwaltung so interpretiert und geordnet wird, kann der UFB in ihrer Wahrnehmung nur kompetitiv entgegentreten. Das heißt, es wird der Welt eine Eindeutigkeit unterstellt, die dann auch als solche „entdeckt“ wird (Weick 1995a, S. 231). Das kann zu Resignation führen, wie die folgenden Aussagen verdeutlichen:

*„Das Partizipative, das ist eine gesellschaftliche Entwicklung, der man sich nicht entziehen kann. – Wobei ich da auch Sorgen habe. Ein Staat, der nicht mehr selbst mit seiner Verwaltung Ziele formuliert und dann auch durchsetzt ...“* (WB-BL-Rh)

*„Nein, du musst dir den Mund fusselig reden, musst Überzeugungsarbeit leisten und dann hast du ein paar Mal einen Reinfall erlebt ... und das ist halt auch frustrierend, dass ich das Gefühl habe, dass die Arbeit, die wir machen zu Gunsten des Waldes, zu Gunsten der Eigentümer, zu Gunsten der Landeskultur nicht in dem Maße anerkannt wird, wie man sich das wünscht.“* (WB-BL-Ri)

Die Chance, durch Partizipation die Mehrdeutigkeit der organisationalen Umwelt zu erhöhen, um damit ggf. den Prozess der Interpretation zu beleben, wird in diesen Fällen vermieden (vgl. Rüegg-Stürm & Grand 2017, S. 80; Weick 1995a, S. 218). Vielmehr steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Annahme über die Welt auch in die lokalen Projekte übertragen wird. Es zeigt sich in der Fallanalyse, dass die Anzahl der örtlichen Bergwaldforen (auch bei Berücksichtigung unterschiedlicher Verhältnisse von Privat- zu Staatswaldflächen<sup>50</sup>) geringer ist und – obwohl mit einzelnen lokalen Foren positive

---

<sup>50</sup> Vgl. beispielhaft zum Verhältnis Staatswald- zu Privatwaldflächen einzelner UFB *Böhling & Arzberger (2014, S. 46, Tab. 3)*

Erfahrungen gemacht werden – wird weiterhin auf gewohnte Beratungsformate gesetzt sowie die verwaltungsrechtlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung rechtlicher Vorgaben betont.

Der zeitliche Vergleich belegt jedoch, dass auch andere Entwicklungen möglich sind. Wurde nach drei Jahren BWO-Erfahrung die Umwelt in einer UFB noch negativ interpretiert, so wird nach zwei weiteren Jahren beschrieben, dass es erste positive Erfahrungen im Rahmen kleinerer Kooperationsprojekte gab, die die Voraussetzungen schufen, die Beiratsidee wieder aufzugreifen. *„Wir hatten massive Probleme in der Umsetzung, aber da hat sich was verändert, da kriegen wir jetzt auch langsam die Füße auf den Boden; und jetzt wollen wir einfach die ganzen Beteiligten ins Boot holen.“* (WB-BL-Ri). Erlaubt sich also eine UFB, mit einer veränderten Strategie auf die kompetitiv erscheinende Umwelt zu reagieren, löst sie eine Kette von Interdependenzen zwischen Umwelt und Organisation aus. Die daraus resultierende neue Interpretation der Umwelt führt zu angepassten Handlungsmustern, die, abgespeichert, für weitere Organisationsprozesse nutzbar sind. Nach der Etablierung eines BWO-Beirats lässt sich in diesem Fall auch beobachten, wie zunehmend partizipative Ansätze genutzt werden, um lokale Projekte zu initiieren. Damit bestätigt sich auch die Hypothese von Becker (1981, 36 zitiert in Bohnsack 2013, S. 246), dass *„nicht abweichende Motive zu abweichendem Verhalten [führen], sondern genau umgekehrt: das abweichende Verhalten erzeugt mit der Zeit die abweichende Motivation“*.

### **Ignorante Umwelt:**

Ähnliche Auswirkungen auf die Installierung eines BWO-Beirats hat die Wahrnehmung einer ignoranten Umwelt. Diese Interpretation ist, anders als beim Erleben einer ablehnenden Umwelt, verbunden mit einem eigenen „Kleinmachen“. *„Weil es bei uns nicht soviel Privatwald wie in anderen bayerischen Alpenregionen gibt und die politischen Verhältnisse ganz anders sind, wecken wir als Verwaltung kein regionales Interesse.“* (WB-BL-Rg). Oder in Verbindung mit der Erfahrung der Forstreform sieht man sich neben anderen Akteuren als **unbedeutend an**: *„Die Bayerischen Staatsforsten bestimmen die Wahrnehmung der Berg- und Schutzwälder in unserer Region!“* (WB-BL-Rk). Die schrittweise Entdeckung, dass man als Verwaltung doch von der organisationalen Umwelt als regionaler Akteur anerkannt ist, kann zu einer Neuinterpretation der Situation und zur Verhaltensänderung (s.o.) führen. Die Etablierung eines BWO-Beirats in der Region wird dann als vermittelbar bewertet und die Initiative ergriffen. *„Es ist nicht leicht ins Laufen gekommen, aber jetzt gibt es ein- bis zweimal ein Treffen im Jahr. Der Landrat ist begeistert.“* (WB-BL-Rg2). Und so konnten in diesem Fall durch die Organisation auch überraschende Erfahrungen gemacht werden, wie z. B.

dass die UFB in ihren Anliegen plötzlich Unterstützung von anderen Behörden, wie z. B. dem staatlichen Straßenbauamt, erfährt.

Fehlt diese Erfahrung, werden Projekte auch weiterhin „nur“ auf lokaler Ebene durchgeführt und auf einen BWO-Beirat vollständig verzichtet. Die BWO kann dann als „willkommene Personalaufstockung“ für die bestehende Aufgabenerfüllung interpretiert werden. Dort, wo sich Waldbesitzer bereits für gemeinsame forstliche Maßnahmen zusammengefunden haben, wird das bestehende Beratungsangebot intensiviert und die spezifischen Förderinstrumente der BWO als „Incentives“ genutzt. Abstimmungsprozesse mit Waldbesitzern und anderen Akteuren werden meist nicht für notwendig erachtet: *„Wir sind die Forstbehörde und wir sagen, hier ist ein Bedarf, das tragen wir vor und dann priorisieren wir das auch“* (WB-BL-Rk).

### **Kooperative Umwelt:**

Ganz anderes wird die Möglichkeit, partizipative Methoden zu nutzen, in den UFB interpretiert, die ihre Umwelt vielfältig und grundsätzlich kompromissfähig wahrnehmen. Es fällt auf, dass diese ihre Interaktion mit Externen nach der Forstreform bewusst gestalten. Formuliert wird eine *„Pflicht zum Dialog mit der Öffentlichkeit“* (WB-BL-Rm). Die BWO und ihr Partizipationsansatz werden als Chance interpretiert, die dem eigenen Handeln Flexibilität, Spontaneität und Kreativität verleiht. Diese Interpretation wird verstärkt durch die Wahrnehmung einer Umwelt, die Angebote der UFB – anders als früher – verstärkt annimmt und vermehrt Leistungen der Forstverwaltung nachfragt. *„Also von außen wird sehr dankbar angenommen, dass wir jetzt andere Angebote haben ... dass jemand da ist, der sich kümmert; und dass zum Schluss in endlicher Zeit etwas Gescheites entsteht.“* (WB-BL-Rn). Partizipation wird als Schlüssel für den Erfolg auf der Ebene des BWO-Beirats auf Landkreisebene und in den Projektgebieten erlebt. Ein breit gefächertes Kommunikations- und Beteiligungsangebot sichert einen dauerhaften Austausch zwischen den Beteiligten. Diese UFB haben sowohl die BWO-Beiräte als auch die Bergwaldforen mit Vertretern verschiedener Interessengruppen als auch anderen Behörden besetzt. In den lokalen Gruppen spielen die Waldbesitzer darüber hinaus eine zentrale – aber nicht die einzig wichtige – Rolle.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die jeweilige Interpretation der organisationalen Umwelt die Implementation partizipativer Elemente durch die UFB wesentlich beeinflusst. Drei unterschiedliche Strategien lassen sich identifizieren:

*1. Die Interpretation der Organisationsumwelt als „ablehnend“ führt zur wett-kampffählichen Auseinandersetzung mit der Umwelt bis hin zur Verweigerung von partizipativen Interaktionsformen.*

*2. Eine Umwelt, die als ignorant gegenüber der UFB interpretiert wird, führt dazu, dass auf Partizipation verzichtet wird und stattdessen mehr auf klassische Öffentlichkeitsarbeit und den Ausbau der etablierten Beratungsmodelle in der UFB gesetzt wird.*

*3. Wird die Umwelt als kooperativ, vielfältig und grundsätzlich kompromissfähig interpretiert, wird mit einem breiten Kommunikations- und Beteiligungsangebot auf die Akteure in der Region zugegangen.*

Mit diesen Strategiebeschreibungen kann nun auch eine Antwort auf die dritte Forschungsfrage, was die Interaktion der UFB mit ihrer organisationalen Umwelt bestimmt, gegeben werden. Diese wird im Wesentlichen durch die Etikettierung der Umwelt durch die Organisation bestimmt. Der Umgang mit den Umweltinterpretationen entscheidet, wie sich das Verwaltungshandeln im Kontext von partizipativen Verfahren weiterentwickelt bzw. verändert und ob die Organisation handlungsfähig bleibt (Luhmann 2002b, S. 121; Daft & Weick 1984).

Zugleich zeigt die Analyse, dass nicht alleine der sinngenetische Verwaltungstyp die Interaktion mit der Umwelt bestimmt. So finden sich zum einen für Verwaltungen vom *Typus V* zweierlei Umweltinterpretationen, die zu einer unterschiedlichen Umsetzung des partizipativen Auftrags im Einzelfall führen. Zum anderen zeigt sich, dass sich die Umweltinterpretation über die Zeit verändern kann und auch Verwaltungen vom *Typus A*, die bereits von ihrem Selbstverständnis der Umwelt gegenüber offener auftreten, die Umwelt z. B. als ignorant wahrnehmen können.

Wie bereits im Rahmen der Erläuterungen zur *Dokumentarischen Methode* in Kapitel 4.3.2.2 dargestellt, ist das Besondere dieser Fallstudie, dass sich die Führungskräfte in ihrer beruflichen Sozialisation kaum unterscheiden. Die UFB sind geprägt von der Jahrhunderte alten Geschichte der Bayerischen Forstverwaltung sowie ihres spezifischen Berufsethos (vgl. Kap. 3.1) und das Schutzwald-Symbol (vgl. Kap. 3.3) liefert den UFB darüber hinaus eine gemeinsam geteilte Bedeutung ihrer besonderen Rolle im Alpenraum (vgl. *Arzberger 2014, S. 238*). Die Unterscheidung von sozialen Zusammenhängen zur Entwicklung von soziogenetischen Typen (vgl. Seite 95 unten) ist somit valide nicht möglich. Ob sich aus der Entdeckung unterschiedlicher, jedoch *typischer* Umweltinterpretationen, vielleicht statt soziogenetischer „ökogenetische“ Typen beschreiben lassen, wäre zu prüfen. Im Rahmen der Kontrastierung aller analysierten Fälle auch für UFB

außerhalb des Alpenraums ließen sich, bis auf kleine Unterschiede, ähnliche Interpretationen finden. Insbesondere in Bezug auf die Typisierung *ignorant* waren die Interpretationen der UFB im Alpenraum ausschlaggebend, diesen Begriff zu wählen, alternativ stand „gleichgültig“ als charakterisierende Bezeichnung der entdeckten Interpretationsausprägung im Raum. Allerdings ist, wie bereits betont, auch hier für eine valide Aussage die Fallzahl zu gering.

Festgehalten werden kann jedoch, dass sich die UFB somit mittels einer Kombination aus sinngenetischem Verwaltungstyp und typisierter Umweltinterpretation charakterisieren und ggf. „Typ-Veränderungen“ über die Zeit beschreiben (vgl. die anonymisierte Verortung der UFB in Tabelle 6 und Tabelle 7) lassen. Welche Konsequenzen sich hieraus ggf. grundsätzlich für die Policy-Implementation in vergleichbaren Situationen ergeben, gilt es zu diskutieren.

### 6.3 Die BWO als Verwaltungsauftrag

Die Sinnzuschreibungen für die BWO und des mit ihr verbundenen forstpolitischen Auftrags, die eine UFB entwickelt, wird – darauf weisen die Ergebnisse der dokumentarischen Interpretation hin – weniger von der jeweiligen Umweltwahrnehmung, sondern vielmehr vom sinngenetischen Verwaltungstyp geprägt. Die Umweltinterpretation ist – wie oben gezeigt wurde – für die konkrete Ausgestaltung vor Ort entscheidend.

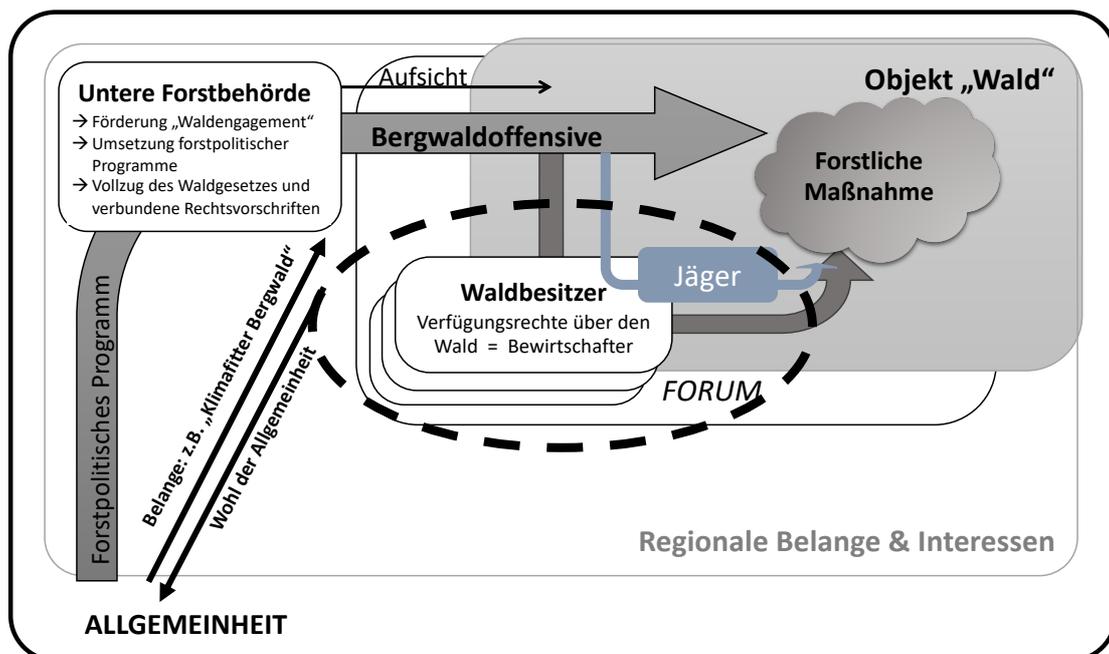


Abb. 8: Interpretation der BWO aus Sicht der UFB (Typ A & V). Adressat der BWO ist die UFB. Lokale Bergwaldforen mit den örtlich Beteiligten werden in unterschiedlicher Ausprägung von der UFB ins Leben gerufen. (Quelle: eigene Darstellung M.A.)

Die generalisierte Interpretation für den sinngenetischen Verwaltungstyp *A* lässt sich wie folgt fassen: „Als UFB erhalten wir durch das forstpolitische Programm BWO politische (und gesellschaftliche) Unterstützung in unserem Anliegen, die Berg- und Schutzwälder in unserem Verantwortungsbereich fit für den Klimawandel zu machen. Im Fokus unseres Handelns stehen der Wald und die dort aus unserer Expertensicht notwendigen Maßnahmen. Projektgebiete geben uns die Möglichkeit, konzentrierte und damit auf größeren Flächen wirksame Maßnahmen anzustoßen. Um die privaten und körperchaftlichen Waldeigentümer für diese Maßnahmen zu gewinnen, gehen wir in Vorleistung, wir wählen mögliche Projektgebietsflächen aus und überziehen diese mit einer forstlichen Planung. Das Ergebnis unserer Planungen stellen wir den Waldbesitzenden in gemeinsamen Veranstaltungen vor, damit diese sie – von uns begleitet – umsetzen (können). Aufgrund unserer langjährigen Erfahrung drängen wir darauf, dass intensive jagdliche Maßnahmen die waldbaulichen Maßnahmen begleiten.“

In Kombination mit der Umweltwahrnehmung und dem eigenen Selbstverständnis, werden aus dem Programmauftrag unterschiedliche Beteiligungsstrategien abgeleitet. Naturräumliche Unterschiede oder die konkrete Zusammensetzung bzw. Zahl der zu beteiligenden Waldbesitzer in den einzelnen Projektgebieten, spielen – überraschenderweise<sup>51</sup> – für die Entscheidung, ob und in welcher Form partizipative Kommunikations- und Beteiligungsformate genutzt werden, keine Rolle in den Erzählungen der Interviewten. Folgende Interviewausschnitte verdeutlichen dies:

### **Typ „Aktivierend“ – kooperative Umweltinterpretation**

*„formalisierte“ Verfahren:* „Einfach Fokus: Effizienz auf der Fläche. [...] Also die Idee war immer so die Sammelmaßnahmen. Bündelung von Waldbesitzern, Bündelung von Maßnahmen. Wie geht sowas schnell und zügig, wie bringen wir da relativ zügig die Leute zusammen, dass sie mitmachen.“ (EB-R2-Gm)

### **Typ „Aktivierend“, mit Anteil „Vollziehend“ – kooperative Umweltinterpretation**

*„handgestrickte“ Verfahren:* „[...], wir haben gewusst, wer da beteiligt ist, die haben wir eingeladen. Und mit denen ist man zusammengehockt und denen haben wir aus unserer forstlichen Sicht vorgestellt, was wir denken, haben das mit denen abgesprochen und ja, und sind dann in die Umsetzung gegangen.“ (EB-R1-Zn)

---

<sup>51</sup> In der vom *Institutional Work*-Ansatz geleiteten Analyse der BWO (Böhling & Arzberger 2014, S. 46 f.) wird noch ein Zusammenhang von Waldbesitzverteilung und naturräumlichen Gegebenheiten für die unterschiedliche Ausprägung eines Stakeholder-Managements vermutet. Dieser Zusammenhang lässt sich nicht direkt nachvollziehen. Anders ist es beim monetären Vergleich der UFB, hier lässt sich ein Zusammenhang von den jährlichen Ausgaben mit dem Anteil der Privatwaldflächen und den geologischen Bedingungen, die die Kosten des Wegebaus beeinflussen, herstellen (vgl. Bayerischer Landtag 2014).

„Aber das war schon mal ganz gut, dass wir sie [die Jäger] gezwungen haben, dass sie miteinander reden. Da haben wir auch die Kommunikation zwischen uns und der Jagd verbessert.“ (WB-BL-Rn)

### **Typ „Aktivierend“ – Umwelt wird als *kooperativ*, zum Teil auch *ignorant* interpretiert**

„angepasst formalisierte Verfahren“: „Aber das kommt halt auch noch dazu, dass wir nicht einfach sagen können: „Jetzt bauen wir den Wald um.“ Ist ja Quatsch, wir können ja nur die Waldbesitzer motivieren, bewegen, versuchen, dass sie in unserem Sinne aktiv werden, mit unserer Unterstützung. [...], wir können nur versuchen, die Waldbesitzer zu bewegen, das ist eine schwierige Geschichte.“ (WB-BL-Rm)

### **Typ „Vollziehend“ – Umwelt wird als *ignorant* wahrgenommen**

„Verzicht auf spezifische Verfahren“ „Also wir haben uns die Ziele angeschaut: Verbesserung der Situation für den einzelnen Wirtschaftler. Also das war so klar, da brauchen wir keine Runden Tische.“ (WB-BL-Rh)

„[...] also wir bauen ja den Weg nicht für uns. Das wollten wir immer ganz wichtig rausstellen, das ist nicht unser Weg, das ist der Weg für die Waldbesitzer. Und wenn die sich mehrheitlich nicht oder wenn sie sich nicht komplett dafür entscheiden, dann fällt er halt flach. So schade es ist, weil forstlich gesehen wäre er sinnvoll.“ (WB-BL-Rk)

### **Typ „Vollziehend“ – Umwelt wird als *ablehnend* wahrgenommen**

Zunächst kein Beirat, Sammelberatungen als Einzelveranstaltung: „Also es ist ein Wahnsinn, wenn man sich das überlegt, dass wir versuchen, im Wege der Beratung und der Überzeugung einer Gruppe [...] davon zu überzeugen, dass man den Wald soll, dass wir die für sie eine Erschließung machen, dass wir das Zehntausende von Euro öffentlichen Geldern reinbuttern,“ (WB-BL-Rh)

Kein Beirat, singuläre Verfahren: „Es ist halt schwer, wenn man von oben nach unten klare Richtlinien durchsetzen soll, und gleichzeitig diese zunehmende Suche nach gesellschaftlichen Dialog, aushandeln was die Gesellschaft vom Wald erwartet, auch regional.“ (ZB-LA-Rh)

„Ich denke, dass das allein vom Verwaltungshandeln sich über die Finanzierung das Meiste anschickt, wer das Geld gibt entscheidet und prägt das Denken der Betroffenen.“ (EB-BL-Rg)

Erlebt eine UFB ihre Umwelt als ignorant, so lässt sich beobachten, dass sich diese Organisation kaum auf eine Ausweitung des Adressatenkreises außerhalb der direkten Klientel, sprich die Waldbesitzer, einlässt. In Bezug auf die BWO bestimmt allein das Ziel, den Walddumbau voranzubringen und waldbauliche Maßnahmen anzustoßen das

Handeln der UFB. Deutlich wird dies z. B. an den unterschiedlichen Strategien im Umgang mit jagdlichen Begleitmaßnahmen in BWO-Projektgebieten:

Folgende Interviewausschnitte stehen dafür beispielhaft, Abbildung 9 stellt die damit verbundene Interpretation des mit der BWO verbundenen Auftrags grafisch dar:

„Aber da brauche ich mich doch nicht mit den Jägern streiten. Wenn ich mich streiten will, dann muss ich mich mit dem Grundeigentümer streiten, weil der muss doch schauen, dass da sich gute Wälder etablieren. Unser Jagdgesetz erlaubt das. Ganz eindeutig, da wo der Wille des Grundeigentümers da ist, da geht das.“ (ZB-LA-Rk)

„Brauchen wir die BWO, um die Waldbesitzer dazu zu bringen, dass sie sich mit den Jägern streiten? Warum sollen die das?“ (WB-BL-Rk)

„Die BWO versucht es halt auf der Ebene der beteiligten Partner, der Eigentümer etwas zu lösen, soweit es geht.“ (WB-BL-Rg)

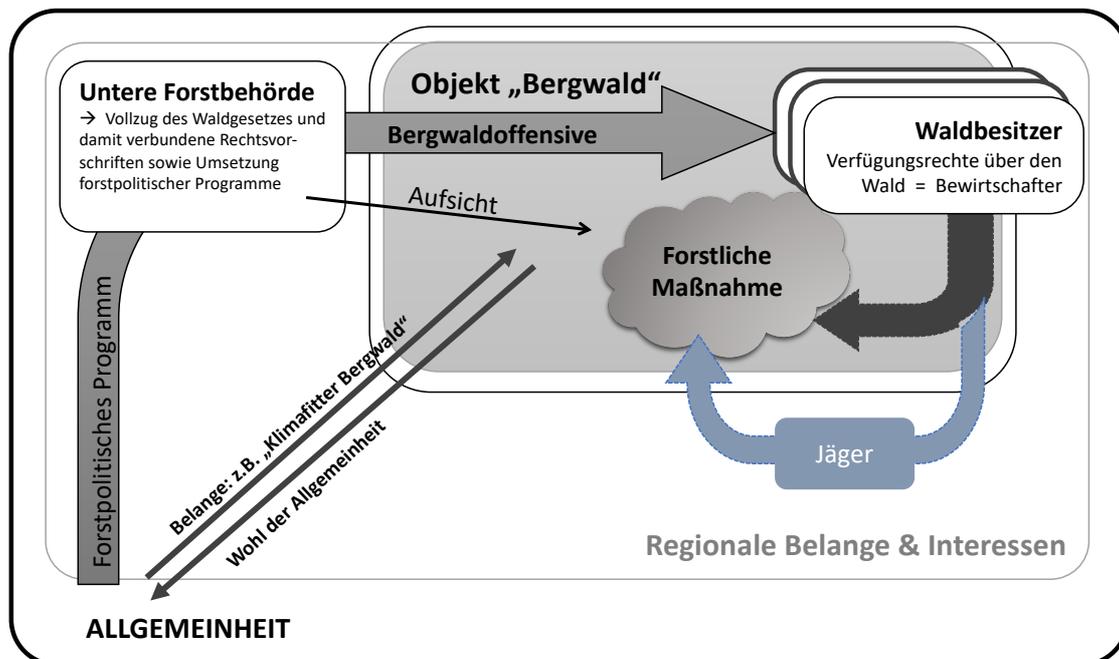


Abb. 9: Interpretation der BWO aus Sicht der UFB (Typ V). Adressat der BWO ist die UFB, die auf die Waldbesitzer zugeht, um diese für forstliche Maßnahmen zu gewinnen. Die Verantwortung für die Jagd bleibt bei den Waldbesitzern (Quelle: eigene Darstellung M.A.)

Zusammengefasst lässt sich der so interpretierte Auftrag der UFB wie folgt darstellen: „Die Allgemeinheit erwartet, dass die Bergwälder ihre Gemeinwohlleistungen erfüllen. Das ist verbunden mit dem Anspruch, dass diese Wälder an die Auswirkungen des Klimawandels angepasst werden und langfristig „klimafit“ sind. Die Politik gibt uns mit der BWO ein Instrument an die Hand, mit welchem wir die Waldbesitzer unterstützen können, dies zu erreichen. Wir bieten ihnen diese Fördermöglichkeiten zu den beschriebenen Programmbedingungen in ausgewählten Gebieten an. Neben einzelnen Informa-

tionsveranstaltungen gehen wir vorrangig auf bereits engagierte Waldbesitzergruppen zu, die Beteiligung anderer Akteure sehen wir nicht für notwendig an. Bei der Planung und Koordinierung erhalten die Waldbesitzer durch uns Unterstützung, die ansonsten selbstverständliche Aufsicht und Kontrolle führen wir wie gewohnt weiter. Letztendlich verantwortlich für den Waldumbau sind die Waldbesitzer, auch für die begleitenden jagdlichen Maßnahmen. Regionale Jagdkonzepte anzustoßen, gehört nicht zu unserem mit der BWO verbundenen Auftrag.“

Eine alternative Interpretation, dass die Adressaten des forstpolitischen Programms zunächst die Waldbesitzenden sind und diese ein an sie gerichtetes Angebot nachfragen, findet sich in den Interviews nicht. Nur Indizien für eine solche Auslegung lassen sich in den Interviews einer UFB vom *Typ V* entdecken. Hier wird von den Interviewpartnern eine Situation beschrieben, in der „überraschend“ der Bürgermeister einer Gemeinde anrief, der den Zustand des Schutzwalds in seiner Gemeinde kritisch beurteilte und wünschte, mittels der BWO die betroffenen privaten Waldbesitzer zu Maßnahmen zu motivieren. Die UFB griff die Initiative auf, und startete dort ein erstes BWO-Projekt.

Die Informationsbroschüren des StMELF zur BWO benennen keinen konkreten Adressaten des Programms, sondern beschreiben vielmehr die allgemeine Zielsetzung und die besonderen Herausforderungen eines Bergwaldmanagements im Alpenraum. Dass die Anliegen der privaten Waldbesitzer in diesem Kontext besondere sind, wird mit Feststellungen wie „Die BWO hat die Anliegen der Waldbesitzer gestärkt“ (WB-BL-Rh) von allen Bereichsleitern in den Interviews aufgegriffen.

#### 6.4 Interaktion mit der Öffentlichkeit

---

Neben der Beteiligung von Verbänden, politischen Repräsentanten und Fachbehörden gehört die Information der Öffentlichkeit zu den Aufgaben der UFB. Diese ist „[r]echtzeitig vor Beginn eines Projekts“ zu informieren (StMELF 2008, S. 9). Die Analyse der mit diesem Auftrag verbundenen Sinnkonstruktionen ergibt wiederum, dass sich die Perspektive auf Öffentlichkeit, als wenig fassbarer Bestandteil der organisationalen Umwelt, zwischen den UFB unterscheidet, es zugleich aber eine über beide Verwaltungstypen hinweg geteilte Interpretation zur Funktion von Öffentlichkeitsarbeit gibt. Alle Bereichsleiter im Alpenraum formulieren eine Erwartung, dass die Öffentlichkeitsarbeit vor allem dazu führt, dass sich die Waldbesitzer leichter für BWO-Maßnahmen gewinnen lassen. Die dahinterliegende Sinnzuschreibung lässt sich wie folgt fassen: „Da im

gesamten bayerischen Alpenraum mittels Öffentlichkeitsarbeit die wichtige Rolle der Berg- und Schutzwälder und deren Gefährdung in den Medien präsent ist, erreichen wir mit dieser Botschaft auch die Waldbesitzer. Der gesellschaftliche Druck steigt, so dass wir diese leichter für Maßnahmen, auch wenn diese nicht rentabel sind, gewinnen können.“

Das heißt, auch in einer ablehnenden Umwelt wird Öffentlichkeitsarbeit als ein Schlüssel zu den Waldbesitzern gesehen: „*Öffentliche Wahrnehmung ist vielleicht auch ein bisschen gestiegen. Wir haben halt schon massive Öffentlichkeitsarbeit gemacht ... Initialzündung in manchen Projektgebieten, auch wenn nichts zustande gekommen ist, weil zumindest vielleicht auch Problematiken offensichtlich geworden sind. ... und das zu einer Diskussion vor Ort führt ... und sich vielleicht sozialer Druck aufbaut.*“ (EB-RG-Ri)

Neben dieser geteilten Interpretation lassen sich in Bezug auf die Wirksamkeit von Öffentlichkeitsarbeit die beiden Verwaltungstypen wiederum unterscheiden. Eine Verwaltung des *Typs A* nutzt in einer von ihr kooperativ wahrgenommenen Umwelt Öffentlichkeitsarbeit, um sich und das eigene Verwaltungshandeln positiv in der Umwelt zu verankern. „*Die BWO hat uns schon nochmal einen Schub an Ansehen gebracht. Weil man halt positive Dinge tun kann. Auch die Waldbesitzer reden da drüber und so verbreitet sich das dann schon. [...] aber wir werden jetzt noch mehr Öffentlichkeitsarbeit machen, man spürt schon den Aufwärtstrend, wir wollen noch mehr Gelegenheiten nutzen, uns positiv in der Öffentlichkeit darzustellen.*“ (EB-BL-Rm)

UFB des *Typs V* sind im Vergleich dazu passiver. Wird die Öffentlichkeit als uninteressiert wahrgenommen, wird von den Verwaltungen auch nicht viel Energie in öffentlichkeitswirksame Maßnahmen gesteckt. Findet an einer UFB ein besonderes Projekt seinen Abschluss, das heißt, ein Projekt, das sich aus Sicht der Verwaltungsangehörigen aus dem Alltagsstrom des eigenen Verwaltungshandelns abhebt, dann wird dieses Einzelprojekt medienwirksam vorgestellt. Die UFB setzt auf die Berichterstattung in den lokalen, aber überregionalen Fachmedien, wie z.B. dem Landwirtschaftlichen Wochenblatt. Darüber hinaus wird nicht viel Energie in die Kommunikation mit der Öffentlichkeit gesteckt. „*Wir beschränken uns halt auf, ja wir haben die Power Point Präsentation und wir haben ein Faltblatt und aber sonst nichts.*“ (WB-BL-Rk)

So wenig die Öffentlichkeitsarbeit für den eigenen Verantwortungsbereich als vorrangige Aufgabe gesehen wird, so wird doch die behördenübergreifende, programmweite positive Darstellung der BWO für wichtig angesehen. Denn diese sichert die Fortführung des forstpolitischen Programms und damit auch die Mittel für die Umsetzung

**von Maßnahmen vor Ort.** „Was halt der Vorteil ist, dass halt dieser Begriff BWO offensichtlich auch in der Öffentlichkeit, in der Politik sehr positiv aufgenommen wurde und möglicherweise den Effekt hatte, dass es auch wieder Mittel gab.“ (WB-LA-Rk) **Aber auch diese Sinnzuschreibung knüpft an die Idee an, über allgemeine Öffentlichkeitsarbeit die Waldbesitzer zu erreichen:** „Die Leute haben ein bisschen mehr Interesse am Wald, wenn man was macht ... dass man wirklich einmal Sachen anpackt, die man sonst da, wo man Jahre lang nicht weitergekommen ist ... wo es schwierig zu realisieren war. (WB-BL-Rg)

Die Wirkung auf die eigene Projektarbeit wird weniger kritisch eingeschätzt, als die auf die breite Gesellschaft. „Es wird ja dann auch der Bewusstseinswandel, den man versucht, in der Gesellschaft zu erreichen, der wird ja nicht gemessen, der Grad wird ja nie gemessen, ... die forstliche Öffentlichkeitsarbeit, aber man darf sich nicht der Illusion hingeben, dass da zu viel hängen bleibt.“ (Ri-S2)

Vor allem in den Interviews nach gut fünf Jahren BWO finden sich auch in den UFB, die sich vorwiegend dem *Typ A* zuordnen lassen, ähnliche Aussagen und damit verbundene Interpretationen. Es lassen sich zwei Interpretationsstränge ableiten. Zum einen, den der Zeitverzögerung, das heißt, die Wirkung von Öffentlichkeitsarbeit und Beratungsleistung, kommt zwar beim Waldbesitzer an, führt jedoch nicht sofort zum Handeln. Eine Veränderung der Wahrnehmung der Umwelt ist damit nicht verbunden und auch keine Anpassung der Handlungsstrategien. Anders ist dies bei der zweiten Interpretationsweise zur Wirkung von Öffentlichkeitsarbeit, hier lässt sich eine Verschiebung der Umweltwahrnehmung beobachten. Exemplarisch dafür ist diese Aussage: „Dass der Wald [in der Region, M.A.] eine ganz wichtige Rolle spielt, das wird so nicht empfunden ... Da bemühe ich mich seit acht Jahren, das in die Öffentlichkeit zu setzen, aber da sind wir trotz Bergwaldoffensive zu schwach.“ (BL-Rm-S2) Die Umwelt wird nicht mehr nur als kooperativ, sondern auch als ignorant interpretiert. Anders als Verwaltungen vom *Typ V*, die auf eine ignorante Umwelt mit einer sehr niederschweligen Öffentlichkeitsarbeit reagieren, lässt sich beobachten, dass diese Wahrnehmung bei einer UFB vom *Typ A* zur Anpassung der Interaktionsstrategien mit der Öffentlichkeit und Waldbesitzern führt.

Die in den Interviews 2011/2012 geäußerte Hoffnung, dass sich die Bergwaldforen zukünftig selbst organisieren, ist nicht in Erfüllung gegangen. Es wurde nur von einem Projektgebiet berichtet, in welchem der örtliche Bürgermeister die Leitung des Forums übernommen hat, um dieses nicht nur für Fragen des Bergwaldmanagements, sondern auch für die Diskussion kommunaler Fragestellung im Kontext von Landnutzung im weitesten Sinn zu nutzen.

## 6.5 Öffentlichkeit – ein Sammelbegriff

Die Beobachtung, dass die UFB sehr unterschiedlich an das Thema Beteiligung herangegangen sind, deckt sich mit den Beschreibungen, die in den Interviews 2011/12 von den Interviewpartnern geäußert werden. Hinter dem impliziten Auftrag „Betroffene zu Beteiligten machen“<sup>52</sup> verbirgt sich ein weites Feld von Interpretationen, beginnend bei klassischer Öffentlichkeitsarbeit über Beratungstätigkeit und Bildungsprojekte bis hin zur Bürgerbeteiligung. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der partizipativen Verfahren in den einzelnen UFB wurde von den Interviewten durchgängig betont, wie wichtig die Einbeziehung der Umwelt für den Erfolg des Verwaltungshandelns im Rahmen der BWO ist. Gleichzeitig wurden die fehlenden Erfahrungen mit der Konzeption und Zielsetzung solcher Verfahren als große Herausforderung beschrieben. „Das hat uns auch nie jemand konkretisiert, wie eigentlich dieser Auftrag gemeint ist, mit Öffentlichkeit informieren und sensibilisieren.“ (EB-A5-IBm). Vor allem Begriffe wie „überfordert“, „unerfahren“ und „traditionell“ finden sich in den Situationsbeschreibungen, wenn es um die Gestaltung von BWO-Beiräten und Bergwaldforen geht. In der Kombination mit der jeweiligen Umweltinterpretation der UFB hatte dies zusätzlich Einfluss auf die Ausgestaltung der Verfahren.

Wie kritisch für eine Organisation das „Beziehungsmanagement der Bezugsgruppen“ (Theis-Berglmair 2015, S. 54) ist, darauf wird in einer interpretativen systemtheoretischen Auseinandersetzung mit Organisation zunehmend hingewiesen. Den Interaktionen mit der Umwelt gilt es, besondere Aufmerksamkeit zu schenken, denn, wen eine Organisation anspricht, welche Maßnahmen sie entwickelt, hängt von den Vorstellungen ab, die eine Organisation über sich und ihre Umwelt hat (Rüegg-Stürm & Grand 2017, S. 70; Karmasin 2015, S. 347 f.; Weick 1995a, S. 190 ff.). Dabei sind die Sinnzuschreibungen, die den kommunikativen Maßnahmen zugrunde gelegt werden und die in einem engen Zusammenhang mit der Identität und Grenzziehung der jeweiligen Organisation stehen, zentral für das damit verbundene organisationale Handeln – auch einer UFB. Damit beschreibt ein Interaktions- oder eben Stakeholder-Management „ein Austauschverhältnis eines sich ständig reproduzierenden sozialen Systems, das sich durch die Konkretisierung des Austauschverhältnisses in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht fassen lässt“ (Theis-Berglmair 2015, S. 58). Dieses „Zusammenspiel“ wurde auch in der

---

<sup>52</sup> Den Terminus, „Betroffene zu Beteiligten“ zu machen, nutzten die UFB bereits in ihren ersten öffentlichen Veranstaltungen 2009. In den Publikationen des StMELF zur BWO findet er sich hingegen erstmals 2016 in der Broschüre *Der Berg- und Schutzwald in den bayerischen Alpen* StMELF (2016, S. 44).

Analyse der organisationalen Sinnstiftungsprozesse rund um die Implementation der BWO in den einzelnen UFB deutlich.

Die Initiierung und Durchführung von beteiligungsorientierten Maßnahmen stellen für öffentliche Verwaltungen eine besondere, mitunter herausfordernde Aufgabe dar. Dies liegt insbesondere in der besonderen Rolle und dem Auftrag einer öffentlichen Verwaltung begründet, wie in der konstituierenden Publikation *Arzberger (2019)* ausführlich dargestellt wird. In den Beschreibungen der Bereichsleiter werden unabhängig von der Typisierung grob Gruppen von „Stakeholdern“ unterschieden: Da ist zum einen die Gruppe derer, auf die man für den eigenen Projekterfolg (= waldbauliche Ziele BWO) angewiesen ist. Das sind vor allem Waldbesitzer und Jäger und der eine oder die andere Vertreter/in einer Kommune oder Fachverwaltung. Die andere Gruppe ist diffuser, in dieser werden „Anspruchsgruppen“, „Interessenvertreter“, „Kommunalpolitik“, „andere Behörden“, „Verbände“, „Bürgerinnen und Bürger“ oder „die Öffentlichkeit“ gefasst. Es zeigt sich auch hier, dass die Sinnzuschreibungen der UFB in Kombination mit einem wenig fassbaren Beteiligten- oder Stakeholder-Begriff, ähnlich wie bei den Beispielen für die Öffentlichkeitsarbeit, eher auf einer grundsätzlichen, programmatischen Ebene verbleiben, auch wenn die ministerielle Handreichung für den BWO-Beirat eine konkrete Liste einzubeziehender Gruppen und Akteure zur Verfügung stellt (StMELF 2008, S. 4); für die Bergwaldforen wird schlicht von „den örtlich Beteiligten“ (ebd., S. 8) gesprochen.

In gewisser Weise lässt sich die von *Arzberger (2019, S. 17)* vorgeschlagene Differenzierung von Stakeholdern in Beteiligungsverfahren im sog. „BWO-Leitfaden“ wiederfinden. Sie unterscheidet Stakeholder „in Abhängigkeit a) von dem räumlichen Bezug des Verfahrens oder des zur Entscheidung stehenden Objekts, b) vom Einfluss auf die Entscheidungsfindung und/oder Umsetzung sowie c) vom Grad ihrer Betroffenheit“ (ebd.) und leitet daraus folgende Gruppen ab:

- a. Direkt und indirekt Handelnde, deren Entscheidungen und Verhalten konkreten Einfluss auf ein Objekt haben.
- b. Stakeholder, die eine spezifische Öffentlichkeit vertreten (z.B. örtliche Bürgerinitiative)
- c. Stakeholder, die eine allgemeine Öffentlichkeit vertreten (z.B. überörtlich organisierter Interessensverband)

Die Bergwaldforen, in Form von Projektausschüssen, beziehen sich auf die erste Stakeholdergruppe und beziehen alle jene ein, die von den geplanten und zu entscheidenden Maßnahmen konkret betroffen sind. Zum Beispiel: Die Waldbesitzerinnen, weil ihre

Grundflächen konkret von einer forstlichen Maßnahme betroffen sind: Die Jägerinnen, weil sie ihre jagdlichen Strategien anpassen müssen. Die Försterinnen, weil sie über Rechtmäßigkeit und Förderung der geplanten Maßnahme zu entscheiden haben. Die Mitarbeiterinnen der Naturschutzbehörde, weil sie die naturschutzfachliche/-rechtliche Zulässigkeit der Maßnahme beurteilen müssen.

Ob darüber hinaus Vertreterinnen der zweiten Stakeholdergruppe, wie zum Beispiel Mitglieder des lokalen Alpenvereins, die vielleicht in ihrer Sportausübung beeinträchtigt werden, Teil eines Bergwaldforums oder aber des BWO-Beirats sind, wäre von der UFB zu entscheiden. Bei der teilnehmenden Beobachtung der BWO in den einzelnen UFB hat sich gezeigt, dass gerade die Frage, wie mit Stakeholdern der spezifischen Öffentlichkeit umgegangen werden soll, vor allem bei den UFB des *Typs V* große Unsicherheit auslöste. Oftmals wurde sich in den Bergwaldforen von vorneherein auf die konkret Betroffenen fokussiert. Dafür werden von den UFB unterschiedliche Begründungen entwickelt, die von Effizienz- bis hin zu rechtlichen Gründen reichen.

Wird über die Einbindung einer spezifischen Öffentlichkeit nachgedacht, so finden sich hier vor allem zweckorientierte Begründungskonstruktionen, die auch mit Konfliktvermeidungsstrategien verbunden werden. So wird z. B. sowohl auf der lokalen Ebene der Bergwaldforen als auch auf der regionalen BWO-Beirats-Ebene die Einbeziehung z. B. von lokalen Naturschutzgruppen vermieden, um möglichen Konflikten aus dem Weg zu gehen<sup>53</sup>. Beispielhaft hierfür der folgende Interviewausschnitt, der im Rahmen einer Argumentation mit Hintergrundkonstruktion zu den allgemeinen Schwierigkeiten der Forstwirtschaft in der Region geäußert wurde. „Die kritische Begleitung von Aktionen, die nimmt zu. Das ist so die Erfahrung vom letzten Jahr ... normale Forstwirtschaft darf nicht mehr sein, also die Bäume darf man nicht umfällen, die müssen stehen bleiben“ (WB-BL-RK-54).

Dieses Beispiel verdeutlicht erneut, wie schwierig für die UFB die Auswahl bzw. Zuordnung der Stakeholder ist. Die Interviews zeigen auf, dass die Unsicherheit darüber, wer zu beteiligen sei und wie die Rolle der Beteiligten zu interpretieren sei, sich auch in den gewählten Handlungsstrategien widerspiegelt. Kurz: Je größer die Unsicherheit, desto kleiner der Beteiligtenkreis und desto geringer der Beteiligungsgrad<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Beispielhaft hierfür auch die Aussagen zur Einbeziehung der Jäger in die lokale BWO auf S. 127.

<sup>54</sup> „Beteiligungsgrad“ wird hier analog zu „Partizipationsstufen“ (vgl. Arzberger & Seidl 2014, S. 9) genutzt.

## 7 Partizipation als Interaktionsbeziehung – eine Herausforderung

---

Der Forstverwaltung in Bayern stehen grundsätzlich die klassischen umweltpolitischen Steuerungsinstrumente (Michaelis 1996, S. 26) zur Verfügung. Mit Beginn des forstpolitischen Programms *Bergwaldoffensive* sollen die Forstbehörden der unteren Verwaltungsebene ab 2008 auch partizipative Verfahren, wie Bergwaldforen/Projektausschüsse und BWO-Beiräte, zur Zielerreichung einsetzen (Arzberger 2014, S. 238, Tab. 1). Dabei definiert das originär klimapolitisch verankerte Programm zweierlei Ziele, die sich sowohl in den Dimensionen als auch den Bezügen unterscheiden. Auf der operativen Ebene geht es um die langfristige Sicherung der Bergwälder und den mit diesen Wäldern verknüpften Beitrag zum Gemeinwohl. Ob dieses Ziel erreicht wird, wird an der jährlich erbrachten organisationalen Wertschöpfung (Meynhardt 2008, S. 464) der UFB gemessen. Das entspricht dem messbaren Policy-Output einer leistungsorientierten Politik (vgl. Widmer 2008). Für die BWO wird dieser bestimmt durch die von den UFB bewilligten Fördermaßnahmen – und damit z.B. in den Gesamtkilometern gebauter Rückewege, in Hektarangaben von durchforsteten Bergwaldflächen oder mittels der Anzahl eingebrachter Verjüngungspflanzen quantifiziert: Angaben, die in den Jahresberichten der Bayerischen Forstverwaltung dargestellt und von Landtagsabgeordneten öffentlich nachgefragt werden (vgl. Bayerischer Landtag 2012, 2014). Bezogen auf diese Output-orientierten Faktoren kann die Bayerische Forstverwaltung sicherlich Erfolge nachweisen, wie zuletzt in ihrem Jahresbericht 2017 (StMELF 2018, S. 24, 54 ff.) geschehen.

Im Zentrum dieser Forschungsarbeit steht jedoch eine andere Frage, die sich nicht mit einem *Wieviel?* oder *Was?* sondern mit dem *Wie?* der Implementation der BWO befasst. Als zuständige Fachverwaltung kommt den UFB im Alpenraum eine besondere Rolle zu, deshalb ist das Verwaltungshandeln ins Zentrum der Untersuchung gerückt. Das *Wie?* als handlungsleitende Sinnstiftung einer Organisation lässt sich nicht messen, sondern ist Ergebnis der kollektiven Interpretation durch die Organisationsmitglieder. Der langjährige interpretative Forschungsdialog mit dem Forschungsgegenstand und den erhobenen Daten hat erwartbare aber auch überraschende Ergebnisse erbracht. Diese werden nun in einen Gesamtzusammenhang gestellt und die möglichen Schlussfolgerungen diskutiert.

Das forstpolitische Programm *Bergwaldoffensive* hat mit der Integration partizipativer Steuerungselemente in die ministerielle Handreichung zur Policy-Implementation,

aktuelle demokratie-, kommunikations- und partizipationstheoretische Vorstellungen<sup>55</sup> verbunden, ohne diese konkret zu beschreiben. Verbunden mit der zweiten Zieldimension des Programms, einem regionalen sowie allgemeinen Policy-Outcome in Form eines gesteigerten „Bewusstsein[s] für die gemeinsame Verantwortung für den alpinen Raum und speziell für den Berg- und Schutzwald“, war die Kommunikation mit den Akteuren vor Ort aufzunehmen und mit diesen zusammen nach Strategien zu suchen, wie dies gelingen kann. Den regional partizipativ angelegten Gremien, den sogenannten BWO-Beräten wurde dabei von Seiten des Programms besonderes Gewicht zugemessen (StMELF 2008, S. 3). Und doch haben in dem beobachteten Zeitraum bis zuletzt nicht alle UFB diese Empfehlung umgesetzt. Die Forschungsarbeit konnte hierfür Erklärungen finden, die auch das mit Partizipation verbundene einleitend beschriebene Spannungsverhältnis zwischen organisationalem Selbstverständnis und Außenverflechtung einer Verwaltung deutlich machen. Anders als erwartet sind es nicht äußere oder organisationale Rahmenbedingungen, die die Implementation des Programms auf der „street level“-Ebene beeinflussen, sondern das Selbstverständnis und die Umweltinterpretation der einzelnen UFB konnte als handlungsleitend identifiziert werden (Kap. 6.2). Welche möglichen Konsequenzen sich für die Verwaltungssteuerung und -führung ergeben, gilt es zu diskutieren, denn dass die gesellschaftlichen Forderungen nach mehr Partizipation im Bereich des Landnutzungsmanagements und der Umweltpolitik nicht weniger werden, wurde z. B. jüngst im „Forum Biodiversität“<sup>56</sup> des StMELF im Mai 2019 deutlich.

Die beschriebene Scharnierfunktion (vgl. S. 25) der Forstverwaltung als Organisation der Meso-Ebene erfordert zwingend, die Wechselwirkung zwischen der Makro-Ebene „landespolitisches Politikprogramm“ und der Mikro-Ebene „implementierende Fachbehörden“ im Blick zu behalten. Um der sich daraus ergebenden Komplexität gerecht zu werden, werden im Folgenden fünf „Knackpunkte“ beschrieben und diskutiert, die sich aus der Gesamtschau der Ergebnisse ableiten lassen.

---

<sup>55</sup> Ausführlich zu den mit Partizipation verknüpften Erwartungen in der Umwelt- und Landnutzungspolitik, mit weiteren Verweisen: *Arzberger 2019*.

<sup>56</sup> „Nur im konstruktiven Dialog mit allen Beteiligten kann es gelingen, Lösungen zu entwickeln, um die Artenvielfalt und zugleich regionale, bäuerliche Strukturen zu erhalten.“ Staatsministerin Michaela Kaniber (22.05.2019) über die kommenden Herausforderungen für den ländlichen Raum. <http://www.stmelf.bayern.de/service/presse/pm/2019/219162/index.php> (zuletzt abgerufen am 01.06.2019)

**Knackpunkt 1:** Das Neue ist nicht für alle gleich neu. Spezifische organisationale Interpretationsprozesse bestimmt die Implementation.

Der Blick in die Entstehungshistorie der BWO zeigt, dass in der Phase des Agenda-Settings und der Politik-Formulierung ein *policy entrepreneur* (Arzberger 2014, S. 244) aus den Reihen der Unteren Forstbehörden im bayerischen Alpenraum erfolgreich den Impuls für die Integration von partizipativen Elementen in den gemeinsamen ministeriellen Handlungsleitfaden setzen konnte. Dieser Akteur lässt sich einer UFB zuordnen, die mit der hier entwickelten Typisierung „aktivierend“ charakterisiert werden kann. Mit dem *Typus A* verbunden ist ein Verwaltungshandeln, das ein bewusstes Zugehen sowohl auf die eigene Klientel der Fachverwaltung als auch auf die am Ressort, sprich an Wald und Forstwirtschaft interessierten Gruppen, beinhaltet.

In der Analyse wurde deutlich, dass es in dieser UFB bereits 2007 ein Verständnis dafür gab, dass mehr Beteiligung und geteilte Verantwortung in klar umrissenen Projektgebieten zu mehr und effektiveren Maßnahmen auf der Fläche führt. Daraus haben sie für sich bereits Konsequenzen für das eigene organisationale Handeln abgeleitet. Das sich durch das *Klimaprogramm 2020* öffnende *policy window* konnte genutzt werden. Der *policy entrepreneur* überzeugte mit seiner Idee in der ministeriellen Arbeitsgruppe. Auch der Ansatz, begleitend regionale Beiräte zu etablieren, die die Verankerung des forstpolitischen Programms ggf. auch gegen Widerstände einzelner lokaler Interessen unterstützen, wurde aufgegriffen und neben den konkreten Umsetzungshinweisen für die BWO-Projektgebiete in dem ministeriellen Schreiben (StMELF 2008) skizziert. An den programmvorbereitenden Diskussions- und Abstimmungsprozessen waren alle sechs UFB beteiligt und dennoch beschreiben einige Interviewpartner später, dass es eine große Unsicherheit zu Beginn der eigentlichen Policy-Implementation gab. Insbesondere in den Verwaltungen, die dem *Typus V* zugeordnet werden können, war nicht klar, wie „das Neue“ des Programms nun konkret umzusetzen sei.

Die einzelnen UFB erleben – in unterschiedlichem Maße – mit der Aufforderung „Andere an Entscheidungsprozessen zu beteiligen“ eine Widersprüchlichkeit zum bisherigen Verwaltungsalltag, die sie für ihre Organisation überbrücken müssen. Dies geschieht, legt man den von Weick beschriebenen *Prozess des Organisierens* zugrunde, indem das Abstrakte, Neue, also „das Partizipative“ in Form von – ganz allgemeinesprochen – internen Diskussionen in der UFB interpretiert wird, so dass es in der Folge für das eigene weitere Handeln und Selbstbild anschlussfähig wird (Weick et al. 2005, S. 411). Die in Kapitel 6.1 entwickelten Verwaltungstypisierungen, *Typus A* und *Typus V*, helfen, die anfänglichen Unsicherheiten einzelner UFB zu verstehen.

So beschreiben Interviewpartner aus Verwaltungen, die sich als *Typ V* charakterisieren lassen, zu Beginn der BWO die Aufforderung zur Beteiligung zwar als „das Neue“, lassen das zu Beginn jedoch relativ unkommentiert stehen. Vielmehr berichten sie von Prozessen der Neuorganisation nach der Forstreform 2005, die zwar äußerlich formal, jedoch noch nicht im Sinne eines Prozesses des Organisierens abgeschlossen sind. Die Interpretation der veränderten Rolle, weg von der Bewirtschaftung der Staatswälder hin zu mehr Beratung und Förderung von privaten und kommunalen Waldbesitzenden, beschäftigt die Verwaltungsangehörigen in den jeweiligen UFB zu Beginn 2008 noch. Dies mag strukturelle Gründe haben, die auf Basis des vorliegenden Datenmaterials nicht weiter diskutiert werden können. Festgehalten werden kann jedoch, dass die BWO in den UFB eine Auseinandersetzung mit der neuen Rolle anstößt. Dies gilt auch für Verwaltungen des *Typs A*, in denen die Anforderungen der BWO schneller Anknüpfungspunkte an bestehendes Verwaltungshandeln finden. In deren Selbstbild haben die durch die Forstreform ausgelösten Veränderungen bereits Niederschlag in geteilten Wirklichkeitsinterpretationen und organisationalen Handlungsmustern gefunden, in interpretativen Rückkopplungen werden diese mit Elementen der BWO verknüpft. Das Neue wird, und hier lässt sich an die Ergebnisse der *Institutional-Work-Analyse* anknüpfen, als Entwicklungsmöglichkeit bzw. als stabilisierendes Element für die eigene Organisation interpretiert. In diesen Fällen ließ sich beobachten, dass bereits kurz nach Programmstart BWO-Projektgebiete ausgewiesen, mit den örtlich Beteiligten Gespräche geführt und regionale BWO-Beiräte gegründet werden.

Damit zeigt sich, dass die von der übergeordneten Verwaltungsebene im Rahmen eines ministeriellen Schreibens geforderte Veränderung des Verwaltungshandelns (= „BWO-Leitfaden“, StMELF 2008) auf der „street-level“-Ebene zwar zeitgleich erstmals rezipiert wird, der Start der operativen Umsetzung zwischen den UFB jedoch stark variiert. Dabei sind es weniger strukturelle Rahmenbedingungen, die die UFB beschäftigen, als vielmehr die Frage, wie der Auftrag zu verstehen sei und welche Konsequenzen die Umsetzung für die aktuelle Situation der Organisation hat. Die Handlungsanleitung wird also von jeder UFB separat operationalisiert und mit Sinn versehen (Zinth 2008, S. 45). Dieser Prozess kann nicht entkoppelt vom fortlaufenden alltäglichen Prozess des organisationalen Handelns verstanden werden, sondern der Prozess des Organisierens und Interpretierens ist in Form von Interakten ans Handeln der Organisationsmitglieder gebunden (vgl. Abb. 5, S. 79). Das heißt, die in Kapitel 6.2 beschriebenen unterschiedlichen Umweltinterpretationen beeinflussen die Beurteilung des ministeriellen Auftrags durch die UFB deutlich und führen zu den beschriebenen unterschiedlichen Ausprägungen des Verwaltungshandelns.

Was folgt nun aus dieser unterschiedlichen zeitlichen Dynamik für die Implementation und vor allem die Evaluation einer Policy? Der Vergleich der Verwaltungen über die Zeit macht deutlich, dass die Veränderungs- bzw. Lernprozesse von allen UFB aufgegriffen werden. Für die damit verbundenen organisationalen Interpretationsprozesse brauchen diese unterschiedlich lange, das ist lediglich eine Diagnose und keine Wertung. Das gilt ebenso für die Feststellung, dass der Umsetzungsbeginn und die Schwerpunktsetzungen stark variieren. So muss vielmehr gefragt werden, ob nicht durch eine „vorschnelle“ Beurteilung des Verwaltungshandelns in Kennzahlen und Haushaltsjahren, die mittels des *institutional-work*-Ansatz beschreibbaren destabilisierenden Effekte (Böhling & Arzberger 2014, S. 46 f.) gefördert werden und die tatsächliche Zielerreichung verzögert wird.

Böhling & Arzberger zeigen in ihrer Analyse, dass die beispielhaft ausgewählten UFB in den ersten drei Programmjahren unterschiedlich „erfolgreich“ bei der Implementation lokaler Beteiligungsformate im Rahmen der BWO waren. Sie stellen am Ende die kritische Frage, ob partizipative Verfahren überhaupt geeignet seien, das BWO-Policy-Ziel „klimastabile Bergmischwälder“ zu erreichen. Eine Frage, die nach zehn Jahren für langsam wachsende Bergwälder so noch nicht beantwortet werden kann, aber aus der oben beschriebenen Output-Perspektive positiv beurteilt wird. Was sich jedoch sagen lässt, ist, dass die BWO bis heute in allen sechs Ämtern weitergeführt wird und, diese Aussage ist aufgrund der im Rahmen dieser Arbeit gewonnenen Daten sicherlich möglich, dass sich die UFB weiter – zwar in verändertem Maße – auf Partizipation im weitesten Sinne einlassen (vgl. Abb. 7.). Die Analyse und der Vergleich des Verwaltungshandelns über die Zeit machen deutlich, dass die von der BWO angestoßenen Veränderungs- bzw. Lernprozesse von allen UFB aufgegriffen werden. Bereits nach fünf Jahren und den ersten – für die Organisation interpretierbaren – Erfahrungen lassen sich Veränderungen im Verwaltungshandeln beobachten, die bei einer erneuten Analyse der UFB mittels des *institutional work*-Ansatzes zu weniger destabilisierenden Handlungskonstruktionen führen würden.

Aufgrund dieser Beobachtungen ist den Verantwortlichen der übergeordnete Verwaltungsebene und Politik zu empfehlen, die unterschiedliche Implementations-Tempi auf der Unteren Verwaltungsebene differenziert wahrzunehmen (vgl. Becker 1981 [1963], S. 36) und nicht vorschnell die Unterschiedlichkeit mit nicht vergleichbaren Rahmenbedingungen zu kategorisieren, sondern vielmehr sich an dem organisationalen Interpretationsprozess zu beteiligen.

**Knackpunkt 2:** Es fehlt ein übergeordneter Orientierungsrahmen in Bezug auf „das Neue“

In den Interviews wird deutlich, dass den UFB trotz „BWO-Leitfanden“ sehr viel Freiraum bei der Umsetzung des Programms gegeben wird. Das wird zum einen als Wertschätzung und Vertrauen in die Arbeit der UFB interpretiert, zugleich kann dies – wie in Kapitel 6.4 gezeigt – zu Unsicherheiten führen und Erfahrungen von „Ineffektivität“ bedingen. Gerade weil die Deutungsmöglichkeiten rund um Partizipation und die damit verbundenen Steuerungsprozesse vielfältig sind (Arzberger 2019, S. 6 ff.) braucht es ein geteiltes konzeptionelles Verständnis. Bohne (2018, S. 133) weist kritisch darauf hin, dass Verwaltungen dazu neigen, empirische und normative Erwartungen unreflektiert zu verknüpfen. Ähnlich sollen die partizipativen Steuerungselemente, wie sie in der BWO angelegt sind, die Zusammenarbeit staatlicher und privater Akteure verbessern. Sie sollen sowohl zu einer verbesserten Entscheidungsfindung vor Ort ( $\cong$  operativ/empirisch), als auch zur Stärkung des Vertrauens in die Exekutive sowie zur Entwicklung eines gesellschaftlichen Konsenses ( $\cong$  normativ) beitragen.

Um diese auf mehreren Ebenen verankerten Anforderungen erfüllen zu können, muss bei der Anwendung von partizipativen Verfahren deutlich sein, was zur Entscheidung steht bzw. welcher Ausgangszustand in welchem Zeitraum durch Partizipation verändert werden soll (Arzberger 2019, S. 19 ff.). Damit diese Festlegungen überhaupt möglich sind, braucht es eine gemeinsam geteilte Interpretation dessen, was für die Gesamtorganisation *Partizipation* bedeutet oder wie diese im Sinne der Programm-Implementation verstanden werden soll. Die Gesamtorganisation muss den Untergliederungen einen Orientierungsrahmen vorgeben, an welchem diese die eigene Interpretation prüfen kann. Ein Vorgehen, das nicht nur von „der Forstverwaltung“, sondern auch von ihren Führungskräften neue Kompetenzen verlangt (vgl. Hill 2014, S. 446), denn die Öffnung nach außen verlangt gleichzeitig auch innerhalb der Organisation, die richtigen Fragen zu stellen und partizipative Prozesse anzustoßen.

Beobachtet werden konnte auch, dass die sechs UFB die Unterschiedlichkeit untereinander selbst wahrgenommen haben. So finden sich in den Behörden-Interviews innerhalb des Alpenraums Begründungen, die die Abgrenzung betonen, welche sich vor allem am Verwaltungstypus festmachen lässt, gerade auch was die Interpretation eines möglichen Mehrwerts der partizipativen Handlungsstrategie betrifft. Obwohl man in der ministeriellen Arbeitsgruppe die Idee für das Gesamtprogramm mitgetragen hat, grenzt man sich als individuelle UFB ab, „denn man sei ja nicht so“. Ähnliche Begründungskonstruktionen lassen sich im Rahmen der interpretativen Analyse bei Mitgliedern von UFB außerhalb des Alpenraums entdecken. Hier findet die Abgrenzung jedoch

weniger vom Verwaltungstypus statt, sondern vielmehr in Bezug auf den andersartigen Raum, was sicherlich auch an der geringen Fallzahl liegen mag. Dennoch ist das Ergebnis interessant, denn die Interviewpartner weisen darauf hin, dass die anderen (= die im Alpenraum) mit dem Schutzwald ein wirksames gesellschaftliches Argument zur Durchsetzung von forstlichen Interessen hätten, das den UFB außerhalb des Alpenraums fehlen würde. Aus der organisationstheoretischen Perspektive ein nachvollziehbares Handeln, denn diese Form der Interpretation entlastet die eigene Organisation, „das Neue“ wird externalisiert, das Alltagshandeln muss nicht verändert werden und der Status quo bleibt zunächst erhalten (vgl. Daft & Weick 1984, S. 291). Aus der Perspektive der Policy-Formulierung sind vielmehr die Interpretationen zum Schutzwaldsymbol interessant, zum einen weil sie die von *Suda & Arzberger (2011)* beschriebene Wirksamkeit des bipolaren Begriffs bestätigen, zum anderen und – das erscheint hier entscheidender – weil deutlich wird, dass von den UFB die Sicherung der allgemeinen Gemeinwohleleistungen der Wälder als unwirksames Argument zur Motivation der Waldbesitzer interpretiert wird und dass man deshalb nicht zu partizipativen Steuerungselementen greifen müsste.

Vielleicht ist dies einer der Gründe, der zur Entwicklung des „Knackpunkt 4“ beigetragen hat? Dies muss zunächst als Hypothese stehen bleiben und einem späteren Forschungsprojekt vorbehalten bleiben. Zunächst wird jedoch diskutiert, warum der Faktor Zeit zu einem kritischen Momentum partizipativ ausgerichteter Policies des Managements natürlicher Ressourcen werden kann.

### **Knackpunkt 3:** Begrenzte Programmlaufzeiten entkoppeln operative Maßnahmen von partizipativen Verfahren.

In der Phase 1 (= Klimaprogramm-Phase) der BWO beschreiben sich die UFB alle als Getriebene der auf drei Jahre begrenztem Programmlaufzeit. Sie wollen die gebotene Chance so gut wie möglich nutzen und schnell Maßnahmen auf der Fläche umsetzen, auch um gegenüber der Politik die Notwendigkeit der Maßnahmen aber auch die Wirksamkeit der entwickelten forstlichen Strategien belegen zu können. Die Hoffnung, dass das Programm verlängert werden könnte, keimte bereits 2010 auf. Zeitkritisch sind für die UFB nicht nur die geplanten Maßnahmen, sondern vor allem die notwendige Bereitschaft der Waldeigentümer, die vorgeschlagenen Maßnahmen mitzutragen und umzusetzen. Anders als im bewährten Verwaltungshandeln erprobt, das als Nachfrageberatung mit ggf. folgender Förderung beschrieben werden kann, setzt die BWO deshalb auf ein neues Modell der „Angebotsberatung“. Die in Kap. 3.2.1 beschriebenen Bergwaldforen gehen in klar umrissenen Projektgebieten auf Waldbesitzer zu, um diese für gemeinsame Aktionen zu gewinnen. Damit dies gelingt, braucht es die Abstimmung zwischen

allen Beteiligten, dass dies mittels partizipativ angelegter Formate besser gelingt, gehört zu den allgemein geteilten Effizienzannahmen von Beteiligungsverfahren (Newig 2012), auch der BWO (StMELF 2008, S. 8).

Ein Vorgehen, das 2009 nicht nur für die UFB sondern auch für die Waldbesitzer neu war, so dass – unabhängig vom Verwaltungstyp – die Verantwortlichen für diese neue Form der Zusammenarbeit erst einmal Zustimmung bei den Betroffenen finden müssen. Ein Prozess der von den verantwortlichen Mitarbeiterinnen als sehr zeitintensiv beschrieben wird. In den Verwaltungen des *Typs V* wird dies als zusätzliche Belastung neben den zentralen Aufgaben der Maßnahmenkonzeption und -betreuung interpretiert. Um das forstpolitische Programm und die geforderte Kooperation für die Waldbesitzer interessant zu machen, sieht das Programm besondere Formen der Förderung in den Projektgebieten vor, die von den UFB als „Türöffner“ interpretiert werden und das Programm zu etwas Besonderem, auch im Vergleich zum bisherigen Alltagshandeln, machen. Insbesondere die Tatsache, dass sogenannte „Rückewege“ nur im Rahmen der BWO gefördert werden, macht aus der Sicht der UFB die Teilnahme für Waldbesitzer attraktiv. Die Umsetzung von großflächigen, aufwendigen bzw. zeitintensiven Maßnahmen wird zu Beginn stark fokussiert. Die Abstimmung und gemeinsame Priorisierung von Teilmaßnahmen in den Projektgebieten wird von den Verantwortlichen als weniger dringlich interpretiert. Die Verantwortlichen erleben positiv, dass die Waldbesitzer, einmal zusammengekommen, bereit waren, auch über weitere forstliche Maßnahmen zu diskutieren, und beschreiben ein steigendes Vertrauen und die Wertschätzung durch die Beteiligten. Unabhängig von der bereits dargelegten unterschiedlichen Ausgestaltung der lokalen Beteiligungsformate hat die Kopplung von Projektgebiet und gemeinsam getragenen Maßnahmen, die außerhalb der BWO nicht förderfähig waren, für die UFB zum positiven jährlichen Policy-Output, wie zu Beginn dieses Kapitels beschrieben, beigetragen. Dass darüber hinaus, insbesondere in den Zuständigkeitsbereichen von Verwaltungen des *Typus A*, auch seit langem konfliktbehaftete Themen, wie die Jagd, diskutiert und Handlungsstrategien entwickelt werden, veranlasste die Staatsregierung auf Vorschlag der Bayerischen Forstverwaltung und gestützt von engagierten Landtagsabgeordneten, die BWO über die Phase 1 hinaus zu verlängern. Allerdings fand die Finanzierung nun aus Mitteln des Ressorts statt. Für die UFB bedeutet dies, dass sich ab 2011 der Planungs- und Handlungshorizont um jeweils zwei Jahre verlängert. Ob verlängert wird, erfahren die UFB relativ spät, was unter anderen eine Herausforderung für die Personalsteuerung der BWO-Projektmanagerinnen darstellt.

Die Situation der schrittweisen Verlängerung der BWO wird von allen UFB als wenig zufriedenstellend beschrieben. Überraschend war, dass ab 2015 die Befristung nicht

mehr als Problem für die Umsetzung von Maßnahmen beschrieben wird. Die Herausforderung ist, die bereits Beteiligten weiterhin für die Teilnahme an Bergwaldforen und BWO-Beiräten zu motivieren. Besonders Verwaltungen des *Typs A* hatten Sorge, dass die Umwelt sie nicht mehr als verlässliche Partner wahrnimmt, wenn vereinbarte Planungs- und Umsetzungshorizonte nicht eingehalten werden können. Sie reagierten auf diese Sorge und verstärken ihre BWO-spezifische Öffentlichkeitsarbeit. Verwaltungen, die sich als vorwiegend vollziehende Verwaltung verstehen und die ihre Umwelt von Beginn an weniger kooperativ beschreiben, intensivierten ihr Waldbesitzerorientiertes Beratungsangebot in den Projektgebieten, setzen z. B. zeitlich klar umrissene Sonderprojekte der Flurneuordnung um oder initiierten „Freiwilligen-Projekte“ in der Bergwaldpflege. Beteiligungsformate mit dem Anspruch einer gemeinsamen Entscheidungsfindung und Verantwortungsübernahme gehen zurück und werden vor allem von den UFB aufrechterhalten, die ihre Umwelt – wenigstens in Teilen – als kooperativ erleben. In diesen Verwaltungen lässt sich eine stetige kritische Auseinandersetzung mit dem eigenen Verwaltungshandeln in Bezug auf passende Interaktionsformen mit der Umwelt beobachten.

Die Effizienz und Effektivität von Formen der Umweltgovernance, zu denen auch die BWO gezählt werden kann, wird in der Literatur kritisch diskutiert<sup>57</sup>. Trotzdem kann festgehalten werden, dass Vertrauen in die federführende Fachverwaltung von hoher Relevanz für den Erfolg der Maßnahmen ist (Juerges et al. 2017). Das gilt auch im Sinne eines allgemeinen Vertrauens ins PAS, die damit verbundenen Voraussetzungen sollten daher von Beginn an in der Policy-Formulierung mitgedacht und verankert werden. Auch für die Mikro-Ebene ist Handlungssicherheit ein Faktor, der in einer grundsätzlich als kontingent wahrgenommenen Umwelt den Prozess des Organisierens stabilisieren kann und Raum für die Ausgestaltung von Veränderungsprozessen, wie die Etablierung von partizipativen Steuerungsstrategien im Verwaltungshandeln, gibt. Grundsätzlich lässt sich dies mit der unter „Knackpunkt 2“ entwickelten Empfehlung verknüpfen, dass es einen Orientierungsrahmen und eine gemeinsam geteilte Interpretation der mit Partizipation verbundenen Zielsetzungen braucht. Eng verknüpft ist damit der folgende Knackpunkt, wenn Partizipation als „Entscheidungsteilhabe“ (Reed 2008, S. 2418) verstanden oder wie konkret als Aufgabe für den BWO-Beirat beschrieben wird: „Beratung der [UFB] bei der Auswahl und zeitlichen Reihenfolge von BWO-Projekten“ (StMELF 2008, S. 4). Noch deutlicher ist dies für mögliche Konfliktfälle in den Projektgebieten

---

<sup>57</sup> Vgl. Reed et al. 2018, S11 ff.; Newig et al. 2018; in Bezug auf die lokale Beteiligungserwartungen: Holtkamp 2006, S. 185.

formuliert: „Soweit der Schwerpunkt zunächst bei einer reinen Mediation liegt, sollte ein geeigneter Mediator diese Aufgaben übernehmen“ (ebd., S. 8).

**Knackpunkt 4:** Kurzfristig messbare organisationale Wertschöpfung geht vor geteilte Verantwortungsübernahme.

Mit dem Klimaprogramm 2020 ist es der Bayerischen Forstverwaltung gelungen, bestehende forstliche Handlungsstrategien, insbesondere die Notwendigkeit des Waldumbaus neu zu aktivieren und auf die forstpolitische Agenda zu setzen. Insbesondere die Strategien der auf den Alpenraum bezogenen BWO werden von den zuständigen UFB intensiv genutzt. Dabei teilen die Verantwortlichen eine gemeinsame Interpretation, dass die notwendige Aktivierung der Waldbesitzer nur mit veränderten Handlungsstrategien der Verwaltung gelingen kann. Neben spezifischen Fördertatbeständen werden deshalb partizipative Steuerungselemente in das forstpolitische Programm integriert. Ein Impuls, der von den beteiligten Verwaltungen unterschiedlich umgesetzt wird. Intensiv genutzt werden Beteiligungsformate von UFB, die sich aktiv in einer von ihnen als kooperativ wahrgenommenen Umwelt bewegen. Dies gilt sowohl für die lokale Ebene der Bergwaldforen als auch auf der regionalen Beirats-Ebene. Dies verleiht der BWO sehr viel Schwung und prägt, wie die Analyse der LT-Drucksachen und Veröffentlichungen der Staatsregierung zeigt, die Wahrnehmung des Programms auf der Makroebene.

Dennoch stehen für die Politik und die Oberste Forstbehörde hingegen die operativen Erfolge der BWO im Vordergrund. Das mit höchster Dringlichkeit beschriebene Ziel, den Umbau der Bergwälder hin zu klimatoleranten Bergmischwäldern voranzutreiben, scheint mit den Mitteln der BWO gut erreichbar zu sein. Beteiligung wird als hilfreiche kommunikative Ergänzung neben der eigentlichen forstlichen Zielsetzung beschrieben. Die operativen Maßnahmen zur Motivation der privaten Waldbesitzer wird deshalb zunächst auf die östlichen Mittelgebirge Bayerns übertragen, um dort ab 2013 unter dem Titel *Waldinitiative Ostbayern* Waldumbau in den Mittelgebirgswäldern voranzutreiben. 2015 wird dann die *Initiative Zukunftswald* gestartet, die das Konzept der Projektgebiete und Sonderförderung von Waldumbaumaßnahmen auf ganz Bayern ausrollt. Die „Türöffner“ der BWO werden 2016 und 2018 zuletzt in die regulären Förderprogramme der Bayerischen Forstverwaltung übernommen und damit nicht nur von der BWO, sondern auch von der Anwendung partizipativer Verfahren entkoppelt.

Die Entkopplung von operativen Fördertatbeständen und partizipativen Ansätzen wird insbesondere von den UFB, die über die gesamte Laufzeit intensiv auf kooperative Strategien gesetzt haben oder diese im Laufe der BWO als wertvolle Unterstützung

erlebt haben, mit resignativen Äußerungen kommentiert. Entwickelte Handlungsrou-tinen werden in Frage gestellt und der organisationale Interpretationsprozess bezogen auf die Interaktionen mit der Verwaltungsumwelt intensiviert. Begründet wird dies mit einer Hintergrundkonstruktion, wonach es ihnen bislang nicht gelungen ist, die Sensibili-sierung für die gemeinsame Verantwortung für die Bergwälder bei den Akteuren vor Ort zu erreichen. Die damit verbundene sinngenetische Interpretation lautet: „Ohne die BWO-spezifischen Fördertatbestände werden wir die Waldbesitzer weniger gut errei-chen. Außerdem fehlt uns auch in den regionalen Diskussionen „der Programm-Mehr-wert“ als besonderes Argument.“

Wie in der Auseinandersetzung mit dem Begriff der Beteiligung in *Arzberger (2019)* zeigt, liegt die große Herausforderung bei der Initiierung von Beteiligungsverfahren da-rin, zunächst zu klären, was überhaupt zur gemeinsamen Entscheidung steht, wer von der Entscheidung bzw. Maßnahme wie betroffen sein wird, wer wie in welcher Form handlungswirksam wird und damit Verantwortung trägt. Die interpretative Analyse des Verwaltungshandelns der sechs UFB hat gezeigt, dass diese sich für den langfristigen Er-halt des Waldes im bayerischen Alpenraum konkret verantwortlich fühlen (Kap. 6.1). Die Bergwaldoffensive interpretieren sie daher als konkreten gesellschaftlichen Auftrag, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen (Abb. 8). Da sich die privaten Waldbesitzer zu wenig kümmern, gilt es, diese davon zu überzeugen, die von den forstlichen Experten entwickelten Strategien umzusetzen. Welches Risiko in dieser Interpretation des spezifi-schen Verwaltungsauftrags liegt, zeigt sich, wenn z. B. „wichtige Argumente“ in Form von finanziellen Steuerungsmechanismen wegfallen. Denn plötzlich wird eine Diskre-panz von Wirksamkeit und Verantwortungsübernahme von den UFB erlebt. Sie be-schreiben, dass sie als UFB ihre eigene Wirksamkeit nur entfalten und ihren Auftrag er-füllen können, wenn es ihnen gelingt, die Waldbesitzer von konkreten Maßnahmen auf deren Flächen zu überzeugen. Die Entscheidung, ob auf einer Fläche eine Maßnahme ge-boten ist, hat die UFB jedoch mittels der Deklaration von BWO-Projektgebieten den Waldbesitzern abgenommen.

Eine Herausforderung, die für die BWO-Beiratsebene von den UFB so nicht beschrie-ben wird, da dort grundsätzliche Themen der Steuerung eines integralen Bergwaldma-nagements und der vielfältigen Landnutzungsinteressen in der Region diskutiert wer-den (vgl. Kap. 3.2.2). Im Gegensatz zum privaten Handlungstyp (nach Dewey, vgl. *Arz-berger 2019, S. 13, 23*) der Bergwaldforen, in denen die handelnden Subjekte von den Konsequenzen der getroffenen Entscheidungen direkt betroffen sind, lassen sich die BWO-Beiräte als organisationsorientierte Beteiligungsverfahren beschreiben (*Arzberger 2019, S. 22*), in denen nicht konkrete Eigentümerinteressen, sondern die Gestaltung und

Weiterentwicklung des forstpolitischen Programms in seiner regionalen Ausprägung im Mittelpunkt stehen.

**Knackpunkt 5:** Die Neu-Interpretation der forstlichen Expertenrolle fehlt.

Insbesondere wenn die UFB ihre eigene Rolle in den BWO-Beiräten beschreiben, weisen sie darauf, dass sie sich mit ihrer Rolle als forstliche Experten beschäftigen müssen. Wie in Kapitel 3.2.2 erläutert, übernimmt nicht der Behördenleiter oder sein Stellvertreter den Vorsitz und damit die Leitungsrolle im BWO-Beirat, sondern eine Person aus der politischen Landkreisführung. Die UFB hat zwar die Geschäftsführung, nimmt ansonsten jedoch als forstlicher Experte an den Sitzungen teil. In diesen von regional geprägten Interessen bestimmten Veranstaltungen erleben die Teilnehmenden der UFB, dass andere Akteure die Autonomie der Forstverwaltung, in der Bestimmung dessen, was Gemeinwohlaufrag sei, einschränken, so z.B. wenn Vertreter des Naturschutzes naturschutzfachliche Anliegen im Wald über forstliche Maßnahmen im Schutzwald stellen. Denn wie, insbesondere für Verwaltungen vom *Typus V*, beschrieben werden konnte, entspricht es ihrem Selbstverständnis, ausschließlicher Experte zu sein und die Deutungsmacht über Prozesse im Wald zu haben. In Beteiligungsveranstaltungen, auch auf der Ebene der Bergwaldforen, interpretieren sie das Verhalten anderer Interessensvertreter als „Expertenkonkurrenz“ (vgl. Mauch 2014, S. 52). Den Wechsel in eine paternalistische Haltung, die Ausdruck in „Wir sprechen für die Waldbesitzer“ findet, würde zwar vielleicht in einem ersten Moment das Verhandlungsgewicht stärken, wird aber eher als kontraproduktiv empfunden, da sich ja mit der BWO die Hoffnung verbindet, die Verantwortungsübernahme für den Wald vor Ort zu stärken (vgl. Knackpunkt 4). Im Rahmen der dokumentarischen Analyse ließen sich noch keine neuen Sinnkonstruktionen für die forstliche Expertenrolle identifizieren, noch scheint es den UFB in dieser Beziehung nicht gelungen zu sein, die Mehrdeutigkeit im Prozess des Organisierens zu reduzieren.

Wenn „Sinnhaftigkeit aber explizit als Produkt sozialer Interaktion zu begreifen“ (Münch 2016, S. 17) ist, dann darf davon ausgegangen werden, dass mit jeder neuen Beteiligungssituation und dem damit verbundenen interpretativen Dialog zwischen dem neuen Phänomen und den Mitgliedern der UFB die Rolle „forstlicher Experte“ eine organisational handlungsleitende Kontur annimmt. Es darf davon ausgegangen werden, dass auch in diesen Lernprozessen eine Rückkopplung in Bezug auf die Umweltinterpretation stattfindet. So lässt sich hier an die mit „Knackpunkt 2“ formulierte Empfehlung anknüpfen, dass die Gesamtorganisation den UFB die Möglichkeit geben muss,

nicht nur die Umwelt ihrer Mikro-Ebene zu erleben, sondern auch die Meso- und Makro-Ebene als Erfahrungsorte zu nutzen, um ggf. eine soziogenetische, also eine kollektiv geteilte, Typisierung von „forstlicher Experte“ entwickeln zu können. Dazu gehört auch, diesen Prozess von der Führungsebene heraus zu begleiten, denn in diesen informellen Verfahren unterscheidet sich die Expertenrolle deutlich vom „legitimierten Experten“, der im klassischen Verwaltungsverständnis der UFB Autorität verleiht (Hill 2014, S. 441). Gleichzeitig gilt aus der organisationstheoretischen Sicht, dass Organisationsziele (StMELF) durch Kommunikation entstehen, wenn Suborganisationen (UFB) sie aushandeln. Denn zur Konstitution von Zielen kommt es erst, indem diese kommunikativ vermittelt und rezipiert werden. Sie entstehen durch einen interpretativen Akt, in dem einzelne Kommunikationsäußerungen oder Handlungen ‚organisational‘ und einer Suborganisation als Akteur zugerechnet werden“ (Donges 2012, S. 228).

Mit der Formulierung des forstpolitischen Programms „Bergwaldoffensive“ und der ergänzenden ministeriellen Handreichung „BWO-Leitfaden“ war die Erwartung verknüpft, dass mittels partizipativer Steuerungselemente die Zielerreichung positiv unterstützt wird, da es mit diesen neuem Instrument BWO gelingt, mehr Waldbesitzer auf konzentrierter Fläche zur Durchführung forstlicher Maßnahmen zu motivieren.

Partizipative Steuerungselemente stehen dabei synonym für eine veränderte Interaktion zwischen den Mitarbeitenden einer UFB und der Umwelt der UFB, die in Beteiligungsveranstaltungen aber auch in anderen Kommunikationsbeziehungen im Rahmen der BWO-Projekt-Implementation im Verantwortungsbereich einer UFB zusammenkommen. Diese Interaktionsbeziehungen wurden von den sechs UFB von Beginn an unterschiedlich gestaltet und veränderten sich über die Zeit. Festgestellt werden kann, dass der Einsatz von partizipativen Elementen noch immer als Herausforderung und nicht als Selbstverständlichkeit im Rahmen des Verwaltungshandelns beschrieben werden kann.

Fünf Knackpunkte können im Rahmen der interpretativen Analyse für den Gesamtprozesses „Implementation partizipativer Steuerungsprozesse“ zusammengefasst werden:

1. Das Neue ist nicht für alle gleich neu. Spezifische organisationale Interpretationsprozesse bestimmen die Implementation.
2. Es fehlt ein übergeordneter organisationaler Orientierungsrahmen in Bezug auf „das Neue“.
3. Begrenzte Programmlaufzeiten entkoppeln operative Maßnahmen von partizipativen Verfahren.

4. Kurzfristig messbare organisationale Wertschöpfung geht vor geteilte Verantwortungsübernahme.
5. Die Neu-Interpretation der forstlichen Expertenrolle fehlt.

Für die Forst- aber auch für andere Fachverwaltungen können die folgenden *aufklärenden Interpretationen* (Blatter et al. 2018, S. 27) der Autorin eine Möglichkeit sein, an diesen zusammengefassten „Erfahrungen“ mit eigenen Interpretationen anzuknüpfen:

Als Organisationen unterliegen die UFB einem ständigen Prozess des Organisierens und damit der Sinnstiftung, die das Alltagshandeln ihrer Organisationsmitglieder stabilisiert. Forstpolitische Programme wie die BWO werden von den UFB nicht nur ob ihrer operativen Inhalte, sondern zunächst in einem interpretativen Prozess auf ihre Anschlussfähigkeit in Bezug auf das eigene Verwaltungshandeln von den Organisationsmitgliedern „bearbeitet“. Eine besondere Rolle spielt dabei die organisationale Umwelt der UFB, deren Wahrnehmung beeinflusst zentral das organisationale Handeln. Die organisationale Größe der Bayerischen Forstverwaltung trägt dazu bei, dass die UFB sowohl das StMELF als Oberste Forstbehörde, wie auch alle anderen UFB als eine Umwelt der jeweils eigenen Organisation wahrnehmen (Weick 1995a, S. 336).

- Die Implementation eines (forst-)politischen Programms kann auf der Mikro-/ „Street-level“-Ebene als Veränderungs- bzw. Lernprozess interpretiert werden.
- Die Veränderungsprozesse zeigen sich gerade in der Initialphase des Programms in jeder UFB mit einer anderen zeitlichen Dynamik. Nehmen die UFB in ihrer Umwelt einen Zwang zur Beschleunigung wahr, kann dies programmdestabilisierende Konsequenzen haben. Dies gilt es, im gesamtorganisationalen Kommunikationsprozess zu bedenken.
- Die Implementation partizipativer Verfahren verlangt von der UFB Veränderungen vor allem auf der kommunikativen-sozialen Ebene der Außenbeziehungen einer Organisation und wird zunächst als stark destabilisierend interpretiert. Fehlende Orientierungsrahmen durch die Makroebene (StMELF) werden durch die Verantwortlichen unterschiedlich wahrgenommen und können sowohl zu einer Erhöhung der Unsicherheit als auch zu einer verzögerten Integration der neuen Programminhalte in das eigene Verwaltungshandeln führen.
- Die übergeordnete Organisation sollte Gelegenheiten schaffen, dass auf der Meso-Ebene kollektiv geteilte Sinnkonstruktionen für die neuen Programminhalte entwickelt werden können, die dann von der Mikro- und Makro-Ebene geteilt werden.

→ Das bedeutet auch, dass es bei der Übertragung programmbegleitender Sinnkonstruktionen (z. B. geteilte und regional anschlussfähige Symbole) braucht, die in anderen Umwelten anschlussfähig sind.

Aufgrund der von den UFB den beschriebenen Herausforderungen, die sie als öffentliche Fachverwaltung in Rahmen von Interaktionsprozessen mit ihrer organisationalen Umwelt erleben, wird folgende These formuliert: Die UFB müssen über die BWO hinaus die Interaktion mit einer vielgestaltigen, kontingenten und ambivalenten Umwelt gestalten. Damit dies gelingt, brauchen die UFB mehr Stakeholder-Management und weniger Partizipation! Bevor diese These in Kapitel 8 begründet wird, sollen noch kurz die gewonnenen Erkenntnisse aus Sicht der unterschiedlichen Disziplinen festgehalten werden:

Aus der politikwissenschaftlichen Sicht lässt sich beobachten, dass sich die Implementation der Policy von der Makro-Ebene nicht endgültig steuern lässt. Die konkrete Interpretation sowie Deutung geschieht auf der Mikro-Ebene, so dass sich im Vergleich der einzelnen Organisationen unterschiedliche Programmintentionen und Handlungsstrategien identifizieren lassen. Dies erscheint umso wahrscheinlicher, *je weniger* es innerhalb der mit der Implementation betrauten Gesamtorganisationen kollektive Sinnstiftungen gibt, die mit dem jeweiligen Programm und dessen Inhalten verbunden werden können *und je getriebener* die Organisationen von Berichterstattungs-, Finanzierungs- und Programmfristen sind, da diese organisationale Interpretationsprozesse behindern und somit der Verknüpfung von programmatischer Intension und organisationalem Alltagswissen in Form von angepassten Veränderungsprozessen im Wege stehen.

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht ist festzuhalten, dass die neuen Orte (Bergwaldforen und BWO-Beiräte) die bestehenden Rollenbestimmungen und Grenzziehungen (Andersen 2006, S. 106; Weick 1995a: 336) der Verwaltung in Frage stellen. Ein weniger von Hierarchie geprägtes Verhältnis von Verwaltung und Umwelt verändert auch in einer historisch etatistisch geprägten Verwaltung das Verwaltungshandeln. Die in der Forschung etablierten Attribute von „kooperativ“ oder „informell“ (vgl. z.B. Dose 1997; Benz 1994) lassen sich auf der bestehenden Datenbasis nicht 1:1 auf die BWO übertragen, da die Forstverwaltung sich sowohl als Moderator, fachlicher Experte und hoheitlich Vollziehender im Spannungsfeld der Interessen bewegt. Feststellen lässt sich jedoch eine Entwicklung, die im Umgang mit unterschiedlichen Interessen statt auf Konfrontation mehr auf gemeinsame Entscheidungsfindung, das Anerkennen einer gemeinsamen Verantwortung setzt. Noch lässt sich Partizipation in den UFB als ein Angebot der Organisation an ihre Umwelt beschreiben, sich gemeinsam mit Inhalten zu beschäftigen.

## 8 Eine Idee: Mehr Stakeholder-Management, weniger Partizipation.

---

„Betroffene zu Beteiligten machen!“ – was so einfach klingt, hat sich für die UFB im Alpenraum von Beginn an als Herausforderung dargestellt. Aus unterschiedlichen Blickwinkeln wurde das Verwaltungshandeln der UFB analysiert und interpretiert. So konnte beschrieben werden, dass die Ausgestaltung von Partizipation, verstanden als spezifische Form der Interaktion und Beziehungsgestaltung der UFB mit ihrer jeweiligen organisationalen Umwelt im Wesentlichen von der Kombination aus einem typisierbaren Selbstverständnis und individueller Umweltinterpretation der jeweiligen UFB abhängt. Zum anderen zeigte sich, dass der Satz „Betroffene zu Beteiligten machen!“ mehr eine Leerformel ist, denn mit einer handlungsleitenden Sinnkonstruktion hinterlegt ist. Was provokant klingt, ist vielmehr eine wertschätzende Anerkennung des Engagements der einzelnen UFB für ihre Organisation, für ihre Anliegen und für ihre Interpretation der BWO passende Beteiligungsverfahren, sowohl für die Informations-, Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse in den Bergwaldforen als auch in den öffentlichkeitswirksamen Informationsveranstaltungen und den konsultativ geprägten Bergwaldforen, zu finden. Die Geltung der verschiedenen Formen von Öffentlichkeitsarbeit, Informationsveranstaltungen, Freiwilligen- und Bildungsinitiativen, wie auch Beteiligungsverfahren waren in ihrer Ausgestaltung oftmals dem Alltagswissen und den Interpretationen der jeweils Verantwortlichen vor Ort überlassen und wurden nur selten in der gleichen Intensität wie forstliche Maßnahmen geplant. Das verwundert, denn gerade eine öffentliche Verwaltung, wie eine UFB, lässt sich in der Umsetzung des forstpolitischen Programms BWO als „Wertschöpfungssystem“ (Meynhardt 2008, S. 464) interpretieren. Sie erbringt Wirkungen, „denen in der existenzrelevanten Umwelt einer Organisation Wert beigegeben wird“ (Rüegg-Stürm & Grand 2017, S. 36; Simon, 2007). Diese Wertschöpfung kann jedoch nicht ohne das gleichzeitige Gestalten der eigenen Umwelt gedacht werden (Weick 1995a, S. 237), wie bereits diskutiert und für die UFB in Kap. 6.2 gezeigt wurde. Nur in dieser „verfertigten Umwelt“ kann die Verwaltung Handlungsräume für ihre Wertschöpfung finden. Die UFB beschreiben dies mit „Wirksamkeit auf der Fläche“, die sie nur erfüllen können, wenn es ihnen gelingt, die Waldbesitzer für Maßnahmen zu gewinnen. Oder kurz: Ohne Interaktion mit der Umwelt keine Maßnahmen im Privatwald.

Zugleich muss aber auch festgestellt werden, dass die Fülle der Partizipationsliteratur angefangen von der Ratgeberliteratur bis hin zur wissenschaftlichen Fachliteratur enorm ist und sich schnell widersprüchliche Aussagen finden lassen. Die Rückmeldung der Interviewpartner, dass es ja keine passende Definition und Beschreibung für Beteiligungsverfahren gäbe, hat die Forscherin mit Erstaunen zur Kenntnis genommen und

zum Recherchieren bewegt. Die Wahrnehmung der UFB hat *Arzberger (2019)* bestätigt: Es gibt keine Definition für Partizipation, die die besondere verwaltungsrechtliche Situation einer deutschen Fachverwaltung einbezieht. Die intensive Auseinandersetzung mit dem Beteiligtenbegriff des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), der Partizipations- und Stakeholdertheorie sowie der Öffentlichkeitskonzeption von John Dewey hat zu folgendem Definitionsvorschlag geführt:

„Partizipation ist eine Form der Einbeziehung von Menschen in Entscheidungen, die gemeinsame Angelegenheiten und/oder das eigene Leben (bzw. Wirken) betreffen. Stehen im Zentrum der Entscheidungsfindung natürliche Ressourcen oder ein Naturraum, ist eine Beteiligung von Öffentlichkeiten geboten, die in die Entscheidungsfindung die Perspektive derer einnehmen, die faktisch oder potenziell von positiven oder negativen Wirkungen der Entscheidungsfindung betroffen sind [...]. Auch externe Effekte, die nur indirekt wirken, sind in die Entscheidungsfindung einzuschließen. In der besonderen Verantwortung der öffentlichen Verwaltung liegt dabei, die Artikulation des Gemeinwohls im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags sicherzustellen.“ (Arzberger 2019, S. 21)

Dieser umfassenden Definition stellt sie die in Tabelle 4 (S. 102) abgebildete *Stakeholderbeteiligungsmatrix* zur Seite. Damit ist eine Differenzierung von Beteiligungsanlässen und Stakeholder-Gruppen möglich, wonach sich vier Arten von Stakeholder-Beziehungen unterscheiden lassen.

In der Analyse der BWO fällt auf, dass der Begriff „Stakeholder“ weder von den Interviewpartnern der Forstverwaltung noch in den Veröffentlichungen der Forstverwaltung und selbst in den LT-Drucksachen nie (!) Verwendung findet. Gebraucht werden: „Anspruchsgruppen“, „Akteure“, „Beteiligte“, „Betroffene“, „Interessenvertreter“ oder aber es wird eine lange Aufzählung in Form einer bunten Mischung aus einzelnen Funktionsträgern und Sammelbezeichnungen für Interessengruppen angeführt. Wie sich die Zusammensetzung eines Bergwaldforums oder BWO-Beirats bestimmen lässt, findet sich nicht. Vielmehr bestimmen die UFB individuell, und im Falle der BWO-Beiräte ggf. in Abstimmung mit dem Landrat, wer eingeladen wird oder nicht. Dass dies nicht unproblematisch ist, vor allem wenn Personen oder Gruppen nicht eingeladen werden, wird in den Interviews kritisch reflektiert.

Dabei würde gerade auch das von Bereichsleitern immer wieder monierte fehlende „Bewusstsein für die gemeinsame Verantwortung“ für die alpinen Wälder dazu auffordern, sich damit auseinanderzusetzen, *wer, wann* und *wieso* für *was* konkret Verantwortung trägt. Damit könnten aus der Perspektive einer *aufklärenden Interpretation* nicht nur die Verantwortlichkeiten von Dritten, sondern auch die Verantwortlichkeiten der Forstverwaltung in ihren verschiedenen Rollen, z.B. als „Forstlicher Experte“ oder „hoheitliche Verwaltung“ beschrieben, in ihren Spezifika bestimmt und kommuniziert werden.

Vielleicht liegt es daran, dass der Begriff Stakeholder-Management ein Anglizismus ist oder aus der betriebswirtschaftlichen Literatur kommt, dass er keine Verwendung in

der Forstverwaltung findet. Die Autorin plädiert dennoch dafür, diesen Begriff wenigstens als einen Arbeitsbegriff zu testen, da er anders als die deutschen Begriffe frei von Konnotationen ist, wie z.B. „dass Ansprüche vorhanden sein müssen, um als Anspruchsgruppe zu gelten“ (Rüegg-Stürm und Grand 2017, 85) oder wie der Begriff „Beteiligte“ eine eindeutige verwaltungsrechtliche Bestimmung hat (Arzberger 2019: 9 f.).

Anders als das bereits normativ sehr ausdifferenzierte Stakeholder-Modell z.B. des SGMM (Rüegg-Stürm und Grand 2017, S. 86 f.), das die Stakeholder in 5 Gruppen unterscheidet, wird für die Gestaltung der organisationalen Umwelt von Fachverwaltungen und die von diesen initiierten Partizipationsanlässen eine Dreiteilung der Stakeholder in „Handelnde“, „spezifische Öffentlichkeiten“ und „Allgemeine Öffentlichkeit“ vorgeschlagen. Dabei erfolgt die Zuordnung anhand der Kriterien a) räumlicher Bezug zum Verfahren *oder* zum zur Entscheidung stehenden Objekt, b) Einfluss auf die Entscheidungsfindung und Umsetzung und c) Grad der Betroffenheit (Arzberger 2019, S. 17). Je nach Handlungstypen privat oder öffentlich und Entscheidungsanlass ergibt sich eine andere Zusammensetzung von Teilnehmenden (*ebd.*, S. 21 f.). In Kapitel 5.3 werden die Beteiligungsformate der BWO in der Matrix verortet. Wichtig ist, dass bereits in der Projektplanung die später notwendigen Entscheidungsanlässe und die räumliche Wirkung eines Verfahrens identifiziert werden. Davon hängt ab, welche Personen/Akteure zu beteiligen und welche Inhalte zu behandeln sind. Erst in einem dritten Schritt wird dann darauf das Prozessdesign entwickelt und die Einzelveranstaltung anhand der vielfach in der Literatur beschriebenen Erfolgsfaktoren geplant.

In den Interviews gehörte zu den Begründungen rund um die Gestaltung oder Nicht-Gestaltung von Beteiligungsanlässen im Rahmen der BWO die Frage nach der Legitimität der Anliegen, die die Beteiligten einbringen, sowie nach einer wenig ausgeprägten Gemeinwohlorientierung der Akteure, die als kritische Hintergrundkonstruktion eingebracht wird. Das hier vorgeschlagene Modell prüft diese Frage anhand des normativen Aspekts der Betroffenheit und dem damit verbundenen Öffentlichkeitsbegriff Deweys (Arzberger 2019, S. 14). Für ein so verstandenes Stakeholder-Management sind „[d]ie Grenzen der kommunikativen Interaktion [...] nicht die Grenzen der Organisation, sondern die Legitimität der Ansprüche“ (Karmasin 2015, S. 347). Mit diesem Verständnis lassen sich nicht nur konkret die Verantwortlichkeiten der Teilnehmenden von Bergwaldforen und BWO-Beiräten bestimmen, sondern zielgerichtet Öffentlichkeitsarbeit gestalten. Aus diesem Grund wäre es überlegenswert, die Interaktion mit der organisationalen Umwelt ausgehend von der Idee des hier vorgestellten Stakeholder-Konzepts und nicht von der zweckorientierten Anwendung partizipativer Steuerungselemente aus zu denken.

## 9 Fazit

---

Das Klima ändert sich – und treibt die Forstverwaltung an. Noch ganz im Eindruck der Waldverwüstungen des Gewittersturms „Kolle“ beschließt der Bayerische Ministererrat am 5. September 2017 den Waldumbau bayernweit zu intensivieren. Schon zehn Jahre früher war dies Thema einer Ministerratssitzung. Damals wurde beschlossen, bis zum Jahr 2020 100.000 ha Fichtenbestände in klimatolerante Mischwälder umzuwandeln. Das neue Ziel, verbunden mit der Waldumbauoffensive 2030 heißt jetzt: 200.000 ha bis 2030!

Das Klima ändert sich – und konfrontiert die Forstverwaltung mit veränderten gesellschaftlichen Erwartungen. Das Klimaprogramm 2020 war 2008 auch der Startschuss für das forstpolitische Sonderprogramm Bergwaldoffensive, das sich von allen bisherigen Programmen durch neue Strategien im Verwaltungshandeln auszeichnete. Mittels konzentrierter Aktionen auf der Fläche und dem Einsatz partizipativer Verfahren sollten die Waldbesitzer verstärkt motiviert werden, sich für den Erhalt und die Pflege der Bergwälder zu engagieren. „Klimafitte Bergmischwälder“ lautet das Ziel bis heute!

Mit der Entscheidung, sich auf neue Formen der Interaktion mit ihrer organisationalen Umwelt einzulassen, setzen sich die sechs beteiligten UFB im Alpenraum einem Spannungsverhältnis zwischen organisationalem Selbstverständnis und Außenverflechtung aus, das neu war. Wie sind sie mit dieser neuen Herausforderung umgegangen? Wie gehen überhaupt Fachverwaltungen mit der Implementation partizipativer Verfahren im Kontext von Landnutzungs- und Ressourcenmanagement im weitesten Sinne um? Diese grundsätzlichen Fragen begleiteten einen zehnjährigen Forschungsprozess.

Verankert im Kontext einer *politikwissenschaftlichen* Verwaltungsforschung und basierend auf einem post-positivistischem interpretativen Zugang stand die Bayerische Forstverwaltung und ihr Handeln im Rahmen der Implementation des forstpolitischen Programms Bergwaldoffensive im Mittelpunkt des Interesses. Bewusst wurde auf die Untersuchung von variablen basierten Erfolgsfaktoren verzichtet. Qualitative Forschungsmethoden und nicht zuletzt die *Dokumentarische Methode* ermöglichten es, den sozialen Bewertungen und Sinngebungen der Akteure und damit den UFB nachzuspüren, um zu verstehen, wie eine objektorientierte Fachverwaltungen mit sich verändernden gesellschaftlichen Entwicklungen umgeht.

Doch warum sollen sich öffentliche Verwaltungen, verstanden als Produkte eines demokratisch legitimierten Gesetzgebungsverfahrens, überhaupt verändern? *Um ihre Aufgabe bestmöglich zu erfüllen.* So die einfache Antwort, die sich am Ende dieses Forschungsprozesses aus einer Fülle von Beobachtungs- und Interviewdaten zusammenfassen lässt.

Und doch verbirgt sich hinter diesem kurzen Satz Einiges! So bezieht er sich auf die Herausforderung einer komplexen Policy wie der BWO, in der – wie sich im Rahmen der Analyse ihres Entstehungsprozesses zeigte – nicht nur die angemessene Lösung, sondern auch umstritten war, worin das Problem eigentlich besteht. Er verweist auf den Prozess der Neuorientierung einer Organisation nach – aus der Perspektive ihres Selbstverständnisses heraus – einschneidenden Verwaltungsreform. Er macht eine Aussage über den persönlichen Anspruch der Organisationsmitglieder, ihren beruflichen Auftrag fundiert als Experten ihres Faches zu erfüllen.

Diese Ebenen zu entflechten, ohne ihre gegenseitige Bedingtheit aus dem Blick zu verlieren, ist die Leistung dieser Arbeit. Die Organisation Forstverwaltung als Scharnier zwischen der Mikro- und Makro-Ebene des PAS zu verstehen, hat sich im hier untersuchten forstpolitischen Feld als hilfreich erwiesen. Bereits in der Programmformulierung zeigten sich die Wechselbeziehungen zwischen diesen Ebenen. Diese sind in dem etatistisch geprägten Politikfeld vielleicht nicht so überraschend, und doch zeigt sich, dass es ein *policy entrepreneur* aus der Unteren Verwaltungsebene ist, der die gesellschaftlichen Veränderungen wahrnimmt, aufgreift, einen Veränderungsimpuls setzt und partizipative Steuerungselemente in der frühen Policy-Phase erfolgreich einbringt. Und es lässt sich hier die Diagnose von Böhret (2011, S. 61 zitiert in Heindl 2013, S. 183 f.) bestätigen, dass angesichts sich verändernder gesellschaftlicher Rahmenbedingungen „[v]on allen staatlichen Akteuren [...] die Verwaltung am meisten an Gewicht [gewinnt]. Sie versteht sich als Agent der Informationsbeschaffung, der Politikvorbereitung, als Kollaborateur der Programm-Formulierung“.

Mit dem Wechsel der Blickrichtung weg von der Makro-Ebene hin zur Mikro-Ebene der operativen Programm-Implementation, ließen sich nicht nur die konkreten Umsetzungsstrategien und damit verbundenen Sinnzuschreibungen der Akteure vor Ort beschreiben, sondern es ließ sich auch nachvollziehen, woher die Intension des *policy entrepreneurs* kam, sich für die Etablierung partizipativer Steuerungselemente in bereits bestehende Konzeptionen des Berg- und Schutzwaldmanagements auf der Programmebene einzusetzen. Es war zum einen die Erfahrung, dass die bestehenden Strategien bislang zu wenig Wirkung zeigten, und zum anderen die Beobachtung, dass neue Formen der Interaktion mit der Umwelt, wie z.B. Mediationsverfahren, einen Unterschied machen und dazu beitragen können, den eigenen Auftrag besser zu erfüllen.

Gleichzeitig konnte diese Arbeit zeigen, dass sich Ideen und Intensionen nicht einfach von einer Organisation(seinheit) in eine andere übertragen lassen, sondern dass diese für ihren individuellen und spezifischen *Prozess des Organisierens* Zeit brauchen

(Andersen 2006, S. 107). Die Rolle von organisationalen Sinngebungsprozessen konnte sowohl für die Einführung als auch für die Umsetzung der BWO gezeigt werden, hier hat sich der lange Untersuchungszeitraum als Mehrwert herausgestellt, weil damit sowohl die Wechselbeziehungen zwischen der einzelnen Organisation und ihrer Umwelt, aber auch innerhalb des PAS nachvollzogen werden konnten. Dass in der 2017 beschlossenen Waldumbauoffensive 2030 „Runde Tische Waldumbau“ als lokale Plattformen, um alle am Waldumbau Beteiligten und Interessengruppen einzubeziehen, in den Katalog der operativen Maßnahmen aufgenommen wurden (StMELF 2018, S. 13), ist ohne die Erfahrungen, die die Bayerische Forstverwaltung mit der Umsetzung der BWO gemacht hat, nicht zu verstehen.

So kann diese Arbeit auch aufzeigen, dass es sich lohnt, die Verwaltung als Untersuchungsgegenstand in „Gestalt von formalen und informalen Interaktionssystemen aus staatlichen und privaten Akteuren“ (Bohne 2014, S. 171) zu analysieren. Und diese Interaktionen nicht nur aus der institutionellen Governance-Perspektive sondern auch aus der Kommunikationsbeziehung der Akteure wahrzunehmen. Deutlich wurde dadurch, dass die Frage der „Beteiligungswirksamkeit“ (Hill 2014, S. 448) nicht nur für die Stakeholder der Organisation, sondern auch für die Verwaltung selbst in partizipativen Verfahren eine Rolle spielt. Beide Seiten brauchen Anerkennung und Wertschätzung, um das – und das mag vielleicht überraschend klingen – demokratische Bewusstsein, ausgedrückt als „Verantwortung für des Gemeinwohl“, oder um mit den Worten der BWO zu sprechen, die „gemeinsame Verantwortung für den alpinen Raum und seine Berg- und Schutzwälder“ (StMELF 2008, S. 3), zu stärken.

Die Auseinandersetzung mit den demokratietheoretischen Grundlagen und die Entwicklung einer Definition von „Partizipation für deutsche Fachverwaltungen im Feld der Landnutzungspolitik“ war anfangs nicht Ziel dieser Forschung, half der Forscherin jedoch, die für die UFB verbundenen Herausforderungen bei der Implementation von partizipativen Steuerungselementen besser zu verstehen. Ob die daraus abgeleitete *Stakeholderbeteiligungsmatrix* sich bewährt, wird die Zukunft zeigen, und kann Gegenstand weiterer Forschung sein. Denn wie diese Arbeit auch zeigte, gibt es bislang nur wenig wissenschaftliche Literatur, die sich mit der besonderen Rolle von Fachverwaltungen im partizipativen Verfahren der Landnutzungspolitik beschäftigen. Dies erstaunt in Anbetracht der zentralen Rolle, die Verwaltungen in modernen demokratischen Systemen einnehmen.

Partizipation als Form der Interaktion und Beziehungsgestaltung der Verwaltung mit ihrer Umwelt zu interpretieren, hat sich im Laufe des Untersuchungsgangs weg von

der Analyseperspektive hin zu einer Handlungsempfehlung entwickelt. Die Forschungsergebnisse geben Anlass zu folgender These: Ein dauerhaft im Verwaltungshandeln implementiertes Instrument eines integralen Stakeholder-Managements, auch verstanden als Kommunikations- und Kreativitätsvorsorge, gibt der Verwaltung die Möglichkeit, zügig auf gesellschaftliche Entwicklungen zu reagieren, ohne dabei die eigene spezifische Rolle stets neu klären zu müssen. Die Überprüfung dieser These muss anderen überlassen bleiben.

Die „Nützlichkeit“ des gewählten interpretativen Forschungsansatzes konnten die Ergebnisse dieser Arbeit sicherlich belegen. Die Herausforderungen und Grenzen bei der Operationalisierung im Rahmen der Forschungstätigkeit wurden bereits diskutiert. Abschließend möchte diese Arbeit kurz Stellung im „Methodenstreit“ beziehen und mit einer Hoffnung enden.

Den Einzelfall in seiner spezifischen Dynamik nachzuvollziehen, ist der Anspruch, der mit interpretativem Erklären, das sich vom positivistischen Abstraktions- und Verallgemeinerungsanspruch deutlich abhebt, verbunden ist. Die Rekonstruktion von geteilten Sinnzusammenhängen in Bezug zu einem spezifischen soziohistorischen Kontext ermöglicht es, nachzuvollziehen, „weshalb in eben diesem Kontext ein bestimmtes Handeln (im Wortsinne) sinnvoll ist und ein anderes nicht“ (Barbehön 2018, S. 198; ähnlich auch Blatter 2006, S. 64).

Die Kritiker bemängeln die schwierige Operationalisierung und fehlende Prognosefähigkeit der interpretativen Ansätze. Doch wenn, wie hier auch für die Verwaltungswissenschaft angenommen, anerkannt wird, dass „soziale Interaktionen nicht zutreffend beschrieben werden, wenn ihr Handlungssinn nicht oder nicht richtig verstanden wird“ (Bevir 2011, S. 52 f. zitiert in Bohne 2018, S. 50), dann kommt dem Nachspüren des sozialen Handlungssinns ein Mehrwert zu, den andere Methoden nicht leisten können, der jedoch dazu beiträgt „möglichst belastbare Erklärungen sozialen Handelns“ (Opp 2014, S. 83) zu finden. Werden, wie in dieser Forschungsarbeit gezeigt, die Ergebnisse der hermeneutischen Analyse mit den Erklärungsangeboten sozialkonstruktivistischer Theorien kontrastiert, lassen sich Vorteile sowohl einer verstehenden als auch einer erklärenden Sozialwissenschaft nutzen. Wenn es wie hier gelingt, das wechselseitige Bedingungsverhältnis von *Problem bzw. Ereignis* und „richtiger“ *Antwort*, das im Zuge eines interpretativen Prozesses gefunden wurde, zu beschreiben und eine Prozessperspektive einzunehmen, können die Vorteile beider Perspektiven fruchtbringend genutzt werden (vgl. hierzu auch Seibel 2017, S. 11 f.).

Die Antworten, die im Rahmen einer interpretativen Policy-Analyse auf die Frage „*Wie kommt es, dass in der jeweiligen Policy-Phase diese und keine andere Entscheidung getroffen wurde?*“ gefunden werden, sind dann nicht nur für die Wissenschaft interessant, sondern auch für die Akteure des PAS impulsgebend. So schließt diese Arbeit zuversichtlich auf die Frage, wie es zur Implementation partizipativer Steuerungsinstrumente im Rahmen des 2008 gestarteten forstpolitischen Programms *Bergwaldoffensive* in Bayern kam, eine Antwort geben – und zugleich auch die zentralen Elemente, die zur individuellen Umsetzung in den Unteren Forstbehörden geführten, beschrieben zu haben. Der Impuls, sich innerhalb der bayerischen Forstverwaltung mit Konzepten integralen Stakeholder-Managements auseinanderzusetzen, kann vielleicht für die Zukunft zur Stabilisierung partizipativer Kommunikationsstrukturen im Verwaltungshandeln beitragen, denn noch sind diese für viele untere Forstbehörden Bayerns neu.

## 10 Zusammenfassung

---

### **Das Klima ändert sich. Die Verwaltung auch?**

Von Beratung bis Partizipation – verändertes Verwaltungshandeln am Beispiel der bayerischen Bergwaldoffensive.

Die vorliegende Dissertationsschrift ist das Resultat eines zehnjährigen Forschungsprozesses, in dessen Mittelpunkt die bayerische „Bergwaldoffensive“ (BWO) stand. Das 2008 gestartete forstpolitische Programm ist Teil des Bayerischen „Klimaprogramm 2020“ und fördert Klimaanpassungsstrategien in Privat- und Körperschaftswäldern. Die Umsetzung der BWO liegt in der Verantwortung der Unteren Forstbehörden (UFB) im bayerischen Alpenraum.

Dieses forstpolitische Programm schlug erstmals partizipative Verfahren zur Zielerreichung vor. Es wird gezeigt, dass es einem *policy entrepreneur* aus den Reihen der Forstverwaltung gelang, ausgehend vom aktivierenden Selbstbild der eigenen Behörde, das sich mit dem Klimaprogramm öffnende *policy window* zu nutzen. So konnte der Impuls in der Phase der Policy Formulierung gesetzt werden. Die Bipolarität des Schutzwaldbegriffs trug dazu bei, die Notwendigkeit neuer Handlungsstrategien im Bergwaldmanagement zu unterstreichen. Das *Multiple Streams Framework* von John W. Kingdon war der geeignete Analyserahmen, um diesen Prozess zu erklären.

In der weiteren teilnehmenden Beobachtung der UFB zeigte sich, dass die verantwortlichen Behörden die mit der BWO verbundenen partizipativen Steuerungselemente unterschiedlich umsetzen. Um zu verstehen, wie es zu diesen unterschiedlichen Handlungsstrategien kam, wurden Interviews mit Mitarbeitern in allen beteiligten Verwaltungen geführt. Der *institutional work*-Ansatz erlaubte eine erste Interpretation und Einordnung des Verwaltungshandelns. So zeigte sich, dass es auf der einen Seite Verwaltungen gibt, die das Programm kreativ nutzen, während andere dessen Praktikabilität eher kritisch gegenüberstehen. Die fortlaufende Begleitung der Behörden zeigte jedoch, dass dies nur ein Zwischenergebnis war und diese die BWO auf Basis der eigenen Umweltinterpretation in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich angepasst umsetzen. Auf Basis des sozialkonstruktivistischen Paradigmas und dem organisationstheoretischen Modell von Karl E. Weick konnten die zuvor mittels der *Dokumentarischen Methode* entwickelten Verwaltungstypen in Beziehung gesetzt werden. Der *Prozess des Organisierens* nach Karl E. Weick trug dazu bei, die unterschiedlichen Umsetzungsstrategien und die Abhängigkeit von den Interpretationsprozessen in der Organisation UFB zu verstehen. Deren Interaktion mit ihrer Umwelt ist dabei von zwei Faktoren abhängig: Zum einen von ihrer

Umweltwahrnehmung (die eigene Umwelt kann dabei von der jeweiligen Verwaltung als *ablehnend*, *kooperativ* oder *ignorant* aufgefasst werden) und zum anderen vom eigenen Selbstverständnis als entweder *aktivierende* oder *vollziehende* Verwaltung.

Abschließend wird argumentiert, dass Partizipation, verstanden als spezifische Interaktion mit der Umwelt, eine besondere Herausforderung für Fachverwaltungen darstellt, und empfohlen, ein integrales Stakeholder-Konzept für die Verwaltung zu entwickeln. Dies könnte dazu beitragen, die eigene Rolle zu stärken und das mit der BWO verbundene Ziel, das Bewusstsein für die gemeinsame Verantwortung für den alpinen Raum und speziell für den Berg- und Schutzwald, zu fördern.

## 11 Summary

---

### **The Climate is changing. Administrations as well?**

New forms of administrative action on the example of the Bavarian 'Mountain Forest Initiative'

The dissertation in hand is the result of a ten-year research process that focused on the Bavarian "Mountain Forest Initiative" (called: BWO). This forest policy program, launched in 2008, is part of the Bavarian "Climate Program 2020" and promotes climate adaptation strategies in private and corporate forests. The implementation of the BWO is the responsibility of the Lower Forest Authorities in the Bavarian Alpine region.

For the first time, this forest policy program proposed participatory procedures for achieving its goals. It is shown that a *policy entrepreneur* from the ranks of the forestry administration has been able, on the basis of the activating self-image of his own authority, to use the *policy window*, that opened with the climate program. This way it was possible to set the impulse in the phase of the policy formulation. The bipolarity of the concept of protection forest helped to underline the necessity of new strategies for action in mountain forest management. John W. Kingdon's *Multiple Streams Framework* was the appropriate analysis framework to explain this process.

The further participatory observation of the Lower Forest Authorities showed that the responsible authorities implemented the participatory control elements associated with the BWO in different ways. In order to understand how these different action strategies came about, interviews were conducted with employees in all participating administrations. The *institutional work* approach allowed for a first interpretation and classification of administrative action. Thus, on the one hand, there are administrations that creatively use the program, while others are rather critical of its practicability. However, the ongoing monitoring by the authorities showed that this was only an interim result and that administrations met the requirements of the BWO in their respective areas of responsibility based on their own environmental interpretation. On the basis of the social constructivist paradigm and the organization-theoretical model of Karl E. Weick, the types of administration previously developed by the *documentary method* could be brought into relation. According to Karl E. Weick, the *process of organizing* helped to understand the different implementation strategies and the dependence on the interpretation processes in the organization of the Lower Forest Authorities. Their interaction with their environment depends on two factors: first, on their perception of the environment

(their own environment can be viewed as *negative*, *cooperative* or *ignorant* by the respective administration) and, secondly, on their own self-image as either *activating* or *executive* administration.

Finally, it is argued that participation, understood as a specific interaction with the environment, poses a particular challenge for specialized administrations and the development of an integral stakeholder concept for the administration is recommended. This could help strengthen their role and promote the BWO's goal of raising awareness of shared responsibility for the Alpine region and, in particular, for the mountain and conservation forests.

## 12 Literaturverzeichnis

---

- ALTMIPPEN, Klaus-Dieter (2012): Medienökonomisch handeln in der Mediengesellschaft: Eine Mikro-Meso-Makro-Skizze anhand der Ökonomisierung der Medien. In: QUANDT, Thorsten; SCHEUFELE, Bertram [Hg.]: *Ebenen der Kommunikation. Mikro-Meso-Makro-Links in der Kommunikationswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 233–258.
- AMMER, Christian; VOR, Torsten; KNOKE, Thomas; WAGNER, Stefan [Hg.] (2010): *Der Wald-Wild-Konflikt. Analyse und Lösungsansätze vor dem Hintergrund rechtlicher, ökologischer und ökonomischer Zusammenhänge*. Göttingen: Universitätsverlag (Göttinger Forstwissenschaften; 5).
- ANDERSEN, Niels Åkerstrøm (2006): Diskursive analytische Strategien in der Verwaltungswissenschaft. In: BOGUMIL, Jörg; JANN, Werner; NULLMEIER, Frank [Hg.]: *Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft: Bd. 37), 97–120.
- ARTS, Bas (2014): Assessing forest governance from a 'Triple G' perspective: Government, governance, governmentality. In: *Forest Policy and Economics* 49, 17–22.
- ARZBERGER, Monika B. (2012): *Beratungskonzept zur Etablierung von Bergwaldforen in Bayern*. Interreg-IVa-Projekt "Schutzwaldplattformen/-foren in Tirol und Bayern". Freising: Bayerische Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft.
- ARZBERGER, Monika B. (2014): Partizipation im Schutz- und Bergwaldmanagement der Bayerischen Forstverwaltung: Verändertes Verwaltungshandeln im Schatten eines starken Symbols. In: *Allgemeine Forst- und Jagdzeitung* 185 (9-10), 235–248.
- ARZBERGER, Monika B. (2018): Gefangen zwischen objektivem Ziel und subjektiven Interessen: Aushandlung von öffentlichen Interessen im Bergwaldmanagement bayerischer Staatswälder. In: *Konfliktdynamik* 7 (4), 264–273.
- ARZBERGER, Monika B. (2019): Das betrifft mich auch! Beteiligungsverfahren im Umweltbereich begeben. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht*, 42 (1), 1–32.
- ARZBERGER, Monika B.; BINDER, Franz (2011): Von Nachbarn lernen: Tiroler Schutzwaldplattformen und Bayerische Bergwaldforen wollen Menschen für den alpinen Berg- und Schutzwald gewinnen. In: *LWF aktuell* 84, 22–24.
- ARZBERGER, Monika B.; SEIDL, Gerhard (2014): Mit Partizipation zu einer neuen Kommunikationsstrategie. In: *Schule und Beratung* (11-12), 8–10.
- ARZBERGER, Monika B.; WENSKE, Conny; BINDER, Franz; SUDA, Michael (2012): Zertifizierte Prozessbegleiter für den Bergwald: Partner aus Tirol und Bayern bilden Prozessbegleiter für Beteiligungsverfahren im Schutzwaldmanagement aus. In: *LWF aktuell* 88, 52–54.
- ATTESLANDER, Peter (2010): *Methoden der empirischen Sozialforschung*. Berlin: Erich Schmidt.

- BAECKER, Dirk (1992): *Postheroisches Management*. Bielefeld: Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie (Materialien zur sozialwissenschaftlichen Planungs- und Entscheidungstheorie; 18).
- BAECKER, Dirk (1999): *Organisation als System*. Aufsätze. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- BALTHASAR, Andreas (2011): Critical Friend Approach: Policy Evaluation Between Methodological Soundness, Practical Relevance, and Transparency of the Evaluation Process. In: *German Policy Studies* 7 (3), 187–231.
- BARBEHÖN, Marlon (2018): Diskurs und Entscheiden: Zu den Möglichkeiten der Erklärung politischer Entscheidungsprozesse in der interpretativen Policy-Forschung. In: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 11 (1), 191–212.
- BATESON, Gregory (1983): *Ökologie des Geistes*. Anthropologische, psychologische, biologische und epistemologische Perspektiven. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- BÄTZING, Werner (2002): *Die aktuellen Veränderungen von Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft und Bevölkerung in den Alpen*. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- BAYERISCHER LANDTAG (05.10.1983, 9.15 - 10.15 Uhr): Ausschuß für Ernährung und Landwirtschaft; 34. Sitzung - öffentlicher Teil. München, 1–14.
- BAYERISCHER LANDTAG (05.06.1984): LT-Drucksache 10/3978: „Maßnahmen zum Schutz des Bergwaldes“. München, 1-2.
- BAYERISCHER LANDTAG (21.04.2005): LT-Drucksache 15/41: Plenarprotokoll der 41. Sitzung des Bayerischen Landtags. München, 2979-2996
- BAYERISCHER LANDTAG (26.04.2012): LT-Drucksache 16/11977: „Bergwaldoffensive 2011“ und „Bergwaldoffensive 2012“. München, 1-3.
- BAYERISCHER LANDTAG (27.05.2014): LT-Drucksache 17/2992: Bergwaldoffensive. München, 1–7.
- BAYERISCHER LANDTAG (12.12.2017): LT-Drucksache 17/19656: Nachhaltigen Waldumbau weiter voranbringen. München.
- BAYSTREG – Bayerische Staatsregierung; STMUGV – Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (2009): *Klimaprogramm 2020*. München.
- BAYSTREG – Bayerische Staatsregierung; STMUG – Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (2013): *Klimaprogramm 2020*. München.
- BEA, Franz Xaver; GÖBEL, Elisabeth (2010): *Organisation*. Theorie und Gestaltung. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- BECKER, Gerd; ESCHER, Anton (2014): „Feldforschung“. In: FRIETSCH, Ute; ROGGE, Jörg [Hg.]: *Über die Praxis des kulturwissenschaftlichen Arbeitens. Ein Handwörterbuch*. Bielefeld: Transcript, 147–150.
- BECKER, Howard S. (1981 [1963]): *Außenseiter*. Zur Soziologie abweichenden Verhaltens. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verlag.
- BÉLAND, Daniel (2015): Kingdon Reconsidered: Ideas, Interests and Institutions in Comparative Policy Analysis. In: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 18 (3), 228–242.

- BENZ, Arthur (1994): *Kooperative Verwaltung*. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden: Nomos.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas (2003 [1966]): *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verlag
- BLATTER, Joachim (2006): Governance als transdisziplinäres Brückenkonzept für die Analyse von Formen und Transformationen politischer Steuerung und Integration. In: BOGUMIL, Jörg; JANN, Werner; NULLMEIER, Frank [Hg.]: *Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft: Bd. 37), 50–76.
- BLATTER, Joachim; JANNING, Frank; WAGEMANN, Claudius (2007): *Qualitative Politikanalyse*. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BLATTER, Joachim; LANGER, Phil C.; WAGEMANN, Claudius (2018): *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft*. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- BLUMER, Herbert (1973): Der methodologische Standort des Symbolischen Interaktionismus. In: Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen [Hg.]: *Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit. Symbolischer Interaktionismus und Ethnomethodologie*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 80–101.
- BÖCHER, Michael; TÖLLER, Annette Elisabeth (2012): *Umweltpolitik in Deutschland*. Eine politikfeldanalytische Einführung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH (Grundwissen Politik; 50).
- BOGNER, Alexander; LITTIG, Beate; MENZ, Wolfgang [Hg.] (2005): *Das Experteninterview*. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BOGUMIL, Jörg; JANN, Werner (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BÖHLING, Kathrin; ARZBERGER, Monika B. (2014): New modes of governance in Bavaria's alpine forests: The 'Mountain Forest Initiative' at work. In: *Forest Policy and Economics* 49, 43–50.
- BOHNE, Eberhard (2014): Gegenstand, methodische Grundlagen und theoretischer Bezugsrahmen der Verwaltungswissenschaft. In: *Die Verwaltung* 47 (2), 159–195.
- BOHNE, Eberhard (2018): *Verwaltungswissenschaft*. Eine interdisziplinäre Einführung in die Grundlagen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BOHNSACK, Ralf (2013): Typenbildung, Generalisierung und komparative Analyse: Grundprinzipien der dokumentarischen Methode. In: BOHNSACK, Ralf [Hg.]: *Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis. Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 241–270.
- BOHNSACK, Ralf; NENTWIG-GESEMANN, Iris; NOHL, Arnd-Michael (2013): Einleitung: Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis. In: BOHNSACK, Ralf [Hg.]: *Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis. Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 9–32.

- BOHNSACK, Ralf; NOHL, Arnd-Michael (2013): Exemplarische Textinterpretation: Die Sequenzanalyse der dokumentarischen Methode. In: BOHNSACK, Ralf [Hg.]: *Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis. Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 325–330.
- BOURDIEU, Pierre (1977): *Outline of a theory of practice*. (Esquisse d'une théorie de la pratique). Cambridge: Cambridge University Press.
- BROSINGER, Franz; TRETTER, Stefan (2009): Die Bergwaldoffensive: Bayern geht neue Wege im Schutzwaldmanagement. In: *LWF aktuell* 71, 4–5.
- BROWN, Andrew D.; COLVILLE, Ian; PYE, Annie (2014): Making Sense of Sensemaking in Organization Studies. In: *Organization Studies* 36 (2), 265–277.
- BUNDESREGIERUNG, Deutsche (1976): *Umweltbericht 1976*. Fortschreibung des Umweltschutzprogramms der Bundesregierung. Bonn.
- COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan S. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: *Administrative Science Quarterly* 17 (March), 1–25.
- CZARNIAWSKA, Barbara (2014): *A theory of organizing*. Cheltenham: Elgar.
- DAFT, Richard L.; WEICK, Karl E. (1984): Toward a Model of Organizations as Interpretations Systems. In: *The Academy of Management Review* 04, 284–295.
- DANNER, Helmut (2006): *Methoden geisteswissenschaftlicher Pädagogik*. Einführung in Hermeneutik, Phänomenologie und Dialektik: mit ausführlichen Textbeispielen. München: Ernst Reinhardt Verlag.
- DEAL, Terrace E.; KENNEDY, Allen A. (1982): *Corporate cultures*. The rites and rituals of corporate life. London: Penguin Books.
- DEWEY, John (2012 [1916]): *Democracy and Education*. LaVergne, TN: Simon & Brown.
- DEWEY, John (2016 [1927]): *The public and its problems*. An essay in political inquiry. Athens, Ohio: Swallow Press.
- DIESING, Paul (1962): *Reason in society*. Five types of decisions and their social conditions. Urbana, Ill.: Univ. of Illinois Press.
- DILTHEY, Wilhelm (1992): *Der Aufbau der geschichtlichen Welt in den Geisteswissenschaften*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht (Die Gesammelten Schriften; 7).
- DÖHLER, Marian (2007): *Die politische Steuerung der Verwaltung*. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene. Baden-Baden: Nomos (Staatslehre und politische Verwaltung; Bd. 11).
- DÖHLER, Marian (2014): Verwaltungswissenschaftliche Problemperspektive in der Politikfeldanalyse. In: SCHUBERT, Klaus; BANDELOW, Nils C. [Hg.]: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: De Gruyter Oldenbourg, 75–93.
- DONGES, Patrick (2012): Politische Organisationen als Mikro-Meso-Makro-Link. In: QUANDT, Thorsten; SCHEUFELE, Bertram [Hg.]: *Ebenen der Kommunikation. Mikro-Meso-Makro-Links in der Kommunikationswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 217–231.
- DOSE, Nicolai (1997): *Die verhandelnde Verwaltung*. Eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzrechts. Baden-Baden: Nomos.

- DRESING, Thorsten; PEHL, Torsten (2011): *Praxisbuch Transkription*. Regelsysteme, Software und praktische Anleitungen für qualitative ForscherInnen. Marburg: Eigenverlag.
- DRYZEK, John S.; HENDRIKS, Carolyn M. (2012): Fostering Deliberation in the Forum and Beyond. In: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert [Hg.]: *The argumentative turn revisited. Public policy as communicative practice*. Durham: Duke University Press, 31–57.
- EICHHORN, Peter (2003): „Öffentliche Verwaltung“. In: EICHHORN, Peter; LENK, Klaus; ZIMMERMANN, Gebhard [Hg.]: *Verwaltungslexikon*. Baden-Baden: Nomos, 760–763.
- EL KATEB, Hany; STOLZ, Marco Michael; MOSANDL, Reinhard (2009): Der Einfluss von Wild und Weide auf die Verjüngung im Bergmischwald: 20-jähriges Wild-Weide-Experiment bestätigt Schalenwildeinfluss. In: *LWF aktuell* 71, 16–18.
- ENENGEL, Barbara (2009): *Partizipative Landschaftssteuerung*. Kosten-Nutzen-Risiken aus Sicht der Beteiligten. Dissertation an der Universität für Bodenkunde. Wien.
- FELSCH, Philipp (2007): *Laborlandschaften*. Physiologische Alpenreisen im 19. Jahrhundert. Göttingen: Wallstein Verlag.
- FLICK, Uwe (2008): *Triangulation*. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Qualitative Sozialforschung; 12).
- FRANZ, Thorsten (2010): *Forstverwaltungssysteme*. Remagen-Oberwinter: Kessel.
- GARRISON, Jim (2013): „Dewey's Constructivism: From the Reflex Arc Concept to Social Constructivism“. In: HICKMAN, Larry A.; REICH, Kersten; NEUBERT, Stefan [Hg.]: *John Dewey between pragmatism and constructivism*. New York: Fordham University Press, 84–105.
- GEHLEN, Arnold (1997 [1940]): *Der Mensch*. Seine Natur und seine Stellung in der Welt. Wiesbaden: Quelle & Meyer.
- GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew (2005): *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Massachusetts, London: The MIT Press.
- GERHARDS, Jürgen; NEIDHARDT, Friedhelm (1991): „Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit: Fragestellungen und Ansätze“. In: MÜLLER-DOOHM, Stefan; NEUMANN-BRAUN, Klaus [Hg.]: *Öffentlichkeit, Kultur, Massenkommunikation. Beiträge zur Medien- und Kommunikationssoziologie*. Oldenburg: Universität Oldenburg (Studien zur Soziologie und Politikwissenschaft), 31–89.
- GIDDENS, Anthony (1984): *The constitution of society*. Outline of the theory of structuration. Cambridge: Polity Press.
- GIDDENS, Anthony (1997 [1984]): *Die Konstitution der Gesellschaft*. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt: Campus-Verlag.
- GIESSEN, Lukas (2010): *Regional forest Governance*. Forstliche Potentiale und politische Kräfte in der integrierten ländlichen Entwicklung. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.
- GIESSEN, Lukas; BUTTOUD, Gerard (2014): Defining and assessing forest governance. In: *Forest Policy and Economics* 49, 1–3.

- GLASER, Barney G.; STRAUSS, Anselm L. (2010): *Grounded Theory*. Strategien qualitativer Forschung. Bern: Hans Huber.
- GLÄSER, Jochen; LAUDEL, Grit (2012): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- GOFAS, Andreas; HAY, Colin (2012): The ideational turn and the persistence of perennial dualisms. In: GOFAS, Andreas [Hg.]: *The role of ideas in political analysis. A portrait of contemporary debates*. London: Routledge 3–9.
- GOTTWEIS, Herbert (2006): Argumentative Policy Analysis. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon [Hg.]: *Handbook of public policy*. London: SAGE, 461–479.
- GRIESE, Birgit [Hg.] (2010): *Subjekt - Identität - Person?* Reflexionen zur Biographieforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- HABERMAS, Jürgen (1995): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- HAJDUK, Thomas; KNOPF, Jutta (2012): Die Strategie folgt den Institutionen. Der Nachhaltigkeitsprozess in Bayern. In: HOFFMANN, Esther; KNOPF, Jutta; QUITZOW, Rainer; ROTTER, Maja [Hg.]: *Nachhaltigkeitsstrategien in Politik und Wirtschaft. Treiber für Innovation und Kooperation?* München: Oekom Verlag, 41–60.
- HAJER, Maarten (2002): Discourse Analyses and the Study of Policy Making. In: *European Political Science* 2 (1), 61–65.
- HARLES, Lothar; LANGE, Dirk [Hg.] (2015): *Zeitalter der Partizipation*. Paradigmenwechsel in Politik und politischer Bildung? Schwalbach/Ts: Wochenschau-Verlag (Schriftenreihe der DVPB).
- HARTLEY, Jean; SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob (2013): Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. In: *Public Admin Review* 73 (6), 821–830.
- HEGELE, Yvonne; RADTKE, Ina (2018): Verwaltung als Akteur – Akteure in der Verwaltung: Aktuelle Beiträge zur Debatte. In: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 11 (2), 263–284.
- HEINDL, Markus; BÖHME, Doris (2013): Die öffentliche Verwaltung: Akteur und Instrument des Regierens. In: GLAAB, Manuela; WEIGL, Michael [Hg.]: *Politik und Regieren in Bayern*. Wiesbaden: Springer VS, 183–199.
- HEINELT, Hubert (2016): *Governance und politisches Entscheiden*. Zur intersubjektiven Erschließung der Grundlagen politischer Entscheidungen. Baden-Baden: Nomos.
- HELFFERICH, Cornelia (2005): *Die Qualität qualitativer Daten*. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- HENSTRA, Daniel (2010): Explaining local policy choices: A Multiple Streams analysis of municipal emergency management. In: *Canadian Public Administration* 53 (2), 241–258.
- HERING, Linda; SCHMIDT Robert J. (2014): „Einzelfallanalyse“. In: BAUR, Nina; BLASIUS, Jörg [Hg.]: *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 529–541.

- HERNES, Tor (2014): *A process theory of organization*. New York, NY: Oxford Univ. Press.
- HILL, Hermann (2014): Wandel von Verwaltungskultur und Kompetenzen durch Öffnung für gesellschaftliche Innovation. In: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 47 (3), 435–448.
- HIMMLER, Dominik; ARZBERGER, Monika B.; KLOSE, Maria; HEINTZ, Marc-Daniel; SUDA, Michael; BINDER, Franz; WAGNER, Klaus (2012): Participation in natural hazard management between political pragmatic and local implementation. In: KOBOLTSCHNIG, Gernot; HÜBL, Johannes; BRAUN, Julia [Hg.]: *INTERPRAEVENT 2012. Extended Abstracts*. Klagenfurt, 168–169.
- HIMMLER, Dominik; ARZBERGER, Monika B.; ZIEGNER, Kurt (2009): Miteinander diskutieren, Konflikte lösen und gemeinsam handeln: Neue Netzwerke in Tirol und Bayern fördern Berg- und Schutzwaldmanagement. In: *LWF aktuell* 72, 55–57.
- HIMMLER, Dominik; WAGNER, Klaus; SUDA, Michael (2011): Participation in Mountain Forest Management: The role of group building for the outcome of participation processes: Two case studies from Bavaria. In: BORSODORF, Axel; STÖTTER, Johann; VEULLIET, Eric [Hg.]: *Managing alpine future II. Inspire and drive sustainable mountain regions ; proceedings of the Innsbruck Conference, November 21-23, 2011*. Wien: Verl. der Österreich. Akad. der Wiss (IGF-Forschungsberichte: 4), 23–34.
- HOGL, Karl; KVARDA, Eva; NORDBECK, Ralf; PREGERNIG, Michael (2012): Legitimacy and effectiveness of environmental governance - concepts and perspectives. In: HOGL, Karl; KVARDA, Eva; NORDBECK, Ralf; PREGERNIG, Michael [Hg.]: *Environmental governance. The challenge of legitimacy and effectiveness*. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Elgar, 1–26.
- HOGL, Karl; NORDBECK, Ralf; PREGERNIG, Michael (2008): New modes of governance: programmatic rhetoric and actual practices. In: *GAIA* 17 (4), 399–401.
- HOLTKAMP, Lars (2006): Partizipative Verwaltung - hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse. In: BOGUMIL, Jörg; JANN, Werner; NULLMEIER, Frank [Hg.]: *Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft: Bd. 37): 185-207
- HUNZIKER, Marcel; BUCHECKER, Matthias (1999): „Bedürfnisorientierte Landschaftsentwicklung im Gebirgsraum: Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Untersuchungen“. In: *Forum für Wissen* 2, 57–64.
- HUSSERL, Edmund (1992): *Phänomenologie der Lebenswelt*. Herausgegeben von HELD, Klaus. Stuttgart: Reclam (Universal-Bibliothek; 8085).
- JANN, Werner; WEGRICH, Kai (2014): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In: SCHUBERT, Klaus; BANDELOW, Nils C. [Hg.]: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: De Gruyter Oldenbourg, 97–132.
- JANNING, Frank (2006): Koexistenz ohne Synergieeffekte? Über das Verhältnis zwischen Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft. In: BOGUMIL, Jörg; JANN, Werner; NULLMEIER, Frank [Hg.]: *Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft: Bd. 37), 77–96.

- JUERGES, Nataly; VIEDMA, Alisa; LEAHY, Jessica; NEWIG, Jens (2017): „The Role of Trust in Natural Resource Management Conflicts: A Forestry Case Study from Germany“. In: *Forest Science* 64 (3), 330-339.
- KARMASIN, Matthias (2015): PR im Stakeholder-Ansatz. In: FRÖHLICH, Romy; SZYSZKA, Peter; BENTELE, Günter [Hg.]: *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln; mit Lexikon*. Wiesbaden: Springer VS, 341–356.
- KELLER, Reiner (2012): *Das interpretative Paradigma - eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KIESER, Alfred (1993): Anleitung zum kritischen Umgang mit Organisationstheorien. In: KIESER, Alfred [Hg.]: *Organisationstheorien*. Stuttgart: Kohlhammer, 1–35.
- KIESER, Alfred; EBERS, Mark [Hg.] (2014): *Organisationstheorien*. Stuttgart: Kohlhammer.
- KIESOW, Karl-Friedrich (2004): „Charles Sanders Peirce“. In: VOLPI, Franco [Hg.]: *Großes Werklexikon der Philosophie Bd. 2*. Stuttgart: Kröner, 1141–1146.
- KILPER, Heiderose (2010): Governance und die soziale Konstruktion von Räumen: Eine Einführung. In: KILPER, Heiderose [Hg.]: *Governance und Raum*. Baden-Baden: Nomos, 9–24.
- KINGDON, John W. (2003 [1984]): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- KLEINSCHMIT, Daniela; PÜLZL, Helga; SECCO, Laura; SERGENT, Arnaud; WALLIN, Ida (2018): Orchestration in political processes: Involvement of experts, citizens, and participatory professionals in forest policy making. In: *Forest Policy and Economics* 89, 4–15.
- KNILL, Christoph; TOSUN, Jale (2015): *Einführung in die Policy-Analyse*. Opladen: UTB.
- KOCHSKÄMPER, Elisa; CHALLIES, Edward; NEWIG, Jens; JAGER, Nicolas W. (2016): Participation for effective environmental governance? Evidence from Water Framework Directive implementation in Germany, Spain and the United Kingdom. In: *Journal of Environmental Management* 181, 737–748.
- KÖCK, Wolfgang (2010): Rechtlicher Handlungsrahmen und Instrumente für die Erhaltung der Biodiversität in Kulturlandschaften. In: *Natur und Recht* 32, 530–538.
- KOHOUT, Franz (2002): *Vom Wert der Partizipation*. Eine Analyse partizipativ angelegter Entscheidungsfindung in der Umweltpolitik. Münster: Lit Verl. (Politik und Partizipation; 1).
- KOHOUT, Franz (2013): Umweltpolitik. In: GLAAB, Manuela; WEIGL, Michael [Hg.]: *Politik und Regieren in Bayern*. Wiesbaden: Springer VS, 331–341.
- KOOIMAN, Jan (2007): *Governing as governance*. London: SAGE.
- KRÖNKE, Christoph (2017): Perspektiven der Verwaltungswissenschaft: Politik- und rechtswissenschaftliche Verwaltungsforschung im Dialog. In: *Die Verwaltung* 50 (2), 277–289.

- KUHLMANN, Sabine (2010): Vergleichende Verwaltungswissenschaft: Verwaltungssysteme, Verwaltungskulturen und Verwaltungsreformen in internationaler Perspektive. In: LAUTH, Hans-Joachim [Hg.]: *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 140–160.
- KUIPERS, Ben. S.; HIGGS, Malcom; KICKERT, Walter; TUMMERS, Lars; GRANDIA, Jolien; VOGTMANN, Hartmut (2014): The Management of Change in Public Organizations: A Literature Review. In: *Public Administration* 92, 1–20.
- KÜPPER, Willi; FELSCH, Anke (2000): *Organisation, Macht und Ökonomie*. Mikropolitik und die Konstitution organisationaler Handlungssysteme. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (Organisation und Gesellschaft).
- LAMNEK, Siegfried; KRELL, Claudia (2016): *Qualitative Sozialforschung*. Mit Online-Materialien. Weinheim: Beltz.
- LAUTMANN, Rüdiger (2007): „Mesoebene“. In: FUCHS-HEINRITZ, Werner; LAUTMANN, Rüdiger; RAMMSTEDT, Otthein; WIENOLD, Hanns [Hg.]: *Lexikon zur Soziologie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 426.
- LAWRENCE, Thomas; SUDDABY, Roy; LECA, Bernard (2011): „Institutional Work: Refocusing Institutional Studies of Organization“. In: *Journal of Management Inquiry* 20, 52–58.
- LAWRENCE, Thomas B.; SUDDABY, Roy (2006): „Institutions and Institutional work“. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R.; LAWRENCE, Thomas B. [Hg.]: *Handbook of organization studies*. London: SAGE, 215–254.
- LEHMANN, Albrecht; SCHRIEWER, Klaus (2000): Einführung. In: LEHMANN, Albrecht; SCHRIEWER, Klaus [Hg.]: *Der Wald - Ein deutscher Mythos? Perspektiven eines Kulturthemas*. Berlin: Dietrich Reimer Verlag, 9–19.
- LEHMBRUCH, Barbara; LEHMBRUCH, Gerhard (2012): Die etatistische Governance der Forstwirtschaft und ihre Krise: Deutschland und Russland im Vergleich. In: *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 5 (1), 193–214.
- LEHMBRUCH, Gerhard (2013): Die Länderfamilie der etatistischen Forstwirtschaftsgovernance: Eine Studie über Diskurskoalitionen und Pfadabhängigkeiten. In: ARMINGEON, Klaus [Hg.]: *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt*. Wiesbaden: Springer VS, 241–264.
- LINK, Jürgen (1982): Kollektivsymbole und Mediendiskurse. In: *KultuRRevolution* 1, 6–21.
- LIPSKY, Michael (1980): *Street-level bureaucracy*. Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.
- LIU, Xincheng; LINDQUIST, Eric; VEDLITZ, Arnold; VINCENT, Kenneth (2010): Understanding Local Policy Making: Policy Elites' Perceptions of Local Agenda Setting and Alternative Policy Selection. In: *Policy Studies Journal* 38, 69–91.
- LÖW, Martina (2016): Kommunikation über Raum. Methodologische Überlegungen zur Analyse der Konstitution von Räumen. In: CHRISTMANN, Gabriela B. [Hg.]: *Zur kommunikativen Konstruktion von Räumen. Theoretische Konzepte und empirische Analysen*. Wiesbaden: Springer VS, 79–88.

- LUHMANN (1986): *Ökologische Kommunikation*: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- LUHMANN, Niklas (1987): *Soziale Systeme*. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- LUHMANN, Niklas (1999): *Organisation und Entscheidung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, Niklas (2001): *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- LUHMANN, Niklas (2002a): *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. Darmstadt: Wiss. Buchgesellschaft (Theorie der Gesellschaft).
- LUHMANN, Niklas (2002b): *Einführung in die Systemtheorie*. Heidelberg: Carl-Auer-Systeme.
- LWF – Bayerische Landesanstalt für Wald- und Forstwirtschaft (2018): *Schutz vor Hochwasser durch alpine Berg- und Schutzwälder*. Beiträge zur Tagung im Oktober 2017. Freising (LWF Wissen 82).
- MAGEL, Holger; FRANKE, Silke (2008): *Zukunftsstrategien im ländlichen Raum für die Bayerische Wasserwirtschaftsverwaltung im Lichte von Good Governance*. Endbericht. München: Technische Universität München - Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung.
- MAIER, Carolin; LINDNER, Theresia; WINKEL, Georg (2014): Stakeholders' perceptions of participation in forest policy: A case study from Baden-Württemberg. In: *Land Use Policy* 39, 166–176.
- MAITLIS, Sally; CHRISTIANSON, Marlys (2014): Sensemaking in Organizations: Taking Stock and Moving Forward. In: *The Academy of Management Annals* 8 (1), 57–125.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan S. (2013): The Logic of Appropriateness. In: GOODIN, Robert E. [Hg.]: *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- MARCH, James Gardner; HEATH, Chip (1994): *A primer decision making*. How decisions happen. New York, N.Y.: Free Press.
- MARTENS, Wil; ORTMANN, Günther (2014): Organisationen in Luhmanns Systemtheorie. In: KIESER, Alfred; EBERS, Mark [Hg.]: *Organisationstheorien*. Stuttgart: Kohlhammer, 407–440.
- MATURANA, M.; VARELA, Francisco J. (1992): *The tree of knowledge*. The biological roots of human understanding. Boston, MA: Shambhala.
- MAUCH, Siegfried (2014): *Bürgerbeteiligung*. Stuttgart: Boorberg (Schriftenreihe der Führungsakademie BW).
- MAYNTZ, Renate; SCHARPF, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: MAYNTZ, Renate; SCHARPF, Fritz W. [Hg.]: *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt/Main: Campus-Verl. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln: 23), 39–72.
- MAYRING, Philipp (2008): *Qualitative Inhaltsanalyse*. Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz Verlag.

- MAYRING, Philipp (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse*. Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz Verlag.
- MEAD, George Herbert [Hg.] (1973): *Geist, Identität und Gesellschaft*. Aus der Sicht des Sozialbehaviorismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- MEISTER, Georg (1992): Schutzwälder der Alpen: Vorschläge zur Verwirklichung der Alpenkonvention. In: *Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt* 57, 103–119.
- MEUSER, Michael; NAGEL, Ulrike (2005): „ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht: Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion“. In: BOGNER, Alexander; LITTIG, Beate; MENZ, Wolfgang [Hg.]: *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 71–93.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian (1977): „Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony“. In: *American Journal of Sociology* 83 (2), 340–363.
- MEYNHARDT, Timo (2008): „Public Value - oder: was heißt Wertschöpfung zum Gemeinwohl?“. In: *dms - der moderne staat* (1), 457–468.
- MICHAELIS, Peter (1996): *Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik*. Eine anwendungsorientierte Einführung. Heidelberg: Physica-Verlag.
- MORGAN, Gareth [Hg.] (1983): *Beyond method*. Strategies for social research. Beverly Hills, Calif.: SAGE.
- MOSSO, Angelo (1907): *Escursioni nel Mediterraneo e gli scavi die Creta*. Ill. da 187 incis. e 2 tav. Milano: Treves (La preistoria di Angelo Mosso; 1).
- MÜLLER, Gaby (2006): *Vom Konflikt zum kooperativen Handeln*. Mit Umweltmediation zu integralem Schutzwaldmanagement. Dissertation. Freising: Technische Universität München.
- MÜNCH, Sybille (2016): *Interpretative Policy-Analyse*. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- NENTWIG-GESEMANN, Iris (2013): Die Typenbildung der dokumentarischen Methode. In: BOHNSACK, Ralf [Hg.]: *Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis. Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 295–323.
- NEUBERT, Stefan (2013): Pragmatism: Diversity of Subjects in Dewey's Philosophy and the Present Dewey Scholarship. In: HICKMAN, Larry A.; REICH, Kersten; NEUBERT, Stefan [Hg.]: *John Dewey between pragmatism and constructivism*. New York: Fordham University Press, 19–38.
- NEWIG, Jens (2011): Partizipation und Kooperation zur Effektivitätssteigerung in Politik und Governance? In: HEINRICHS, Harald; KUHN, Katina; NEWIG, Jens [Hg.]: *Nachhaltige Gesellschaft. Welche Rolle für Partizipation und Kooperation?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 65–79.
- NEWIG, Jens; JAGER, Nicolas W.; CHALLIES, Edward (2012): „Führt Bürgerbeteiligung in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen zu mehr Effektivität und Legitimität?“. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 22 (4), 527–564.

- NEWIG, Jens; CHALLIES, Edward; JAGER, Nicolas W.; KOCHSKAEMPER, Elisa; ADZERSEN, Ana (2018): The Environmental Performance of Participatory and Collaborative Governance: A Framework of Causal Mechanisms. In: *Policy studies journal: the journal of the Policy Studies Organization* 46 (2), 269–297.
- NILL, Jan (2002): *Wann benötigt Umwelt(-innovations)politik politische Zeitfenster? Zur Fruchtbarkeit und Anwendbarkeit von Kingdons „policy window“-Konzept*. Berlin: Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (Diskussionspapier des IÖW 45/02).
- NOHL, Arnd-Michael (2012): *Interview und dokumentarische Methode*. Anleitungen für die Forschungspraxis. Wiesbaden: Springer VS (Qualitative Sozialforschung).
- NOHL, Arnd-Michael (2013): Komparative Analyse. In: BOHNSACK, Ralf [Hg.]: *Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis. Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 271–293.
- NULLMEIER, Frank (1997): Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft. In: BENZ, Arthur; SEIBEL, Wolfgang [Hg.]: *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. Eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges, 101–144.
- NULLMEIER, Frank (2013): Wissenspolitologie und interpretative Politikanalyse. In: KROPP, Sabine [Hg.]: *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*. Opladen: Budrich (der moderne Staat - Sonderheft), 21–43.
- OPP, Karl-Dieter (2014): *Methodologie der Sozialwissenschaften*. Einführung in Probleme ihrer Theorienbildung und praktischen Anwendung. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- ORTMANN, Günther (1995): *Formen der Produktion*. Organisation und Rekursivität. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- ORTNER, Maximilian (2008): *Erfolgsfaktoren für die Beteiligung forstlicher Akteure an der integrierten ländlichen Entwicklung*. Das Beispiel LEADER+ Programm der EU-Strukturpolitik. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen (Göttinger Forstwissenschaften; 2).
- PEIRCE, Charles S. (1991): *Schriften zum Pragmatismus und Pragmatizismus*. Herausgegeben von Karl-Otto Apel. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- PETERSEN, Thomas; KLAUER, Bernd (2014): *Öffentlichkeitsbeteiligung, Partizipation und die Verantwortung des Staates in der Umweltpolitik*. Leipzig (UFZ-Diskussionspapiere: 7).
- PÖRKSEN, Bernhard; SCHOLL, Armin (2012): Entgrenzung des Journalismus. Analyse eines Mikro-Meso-Makro-Problems aus der Perspektive der konstruktivistischen Systemtheorie. In: QUANDT, Thorsten; SCHEUFELE, Bertram [Hg.]: *Ebenen der Kommunikation. Mikro-Meso-Makro-Links in der Kommunikationswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 24–53.
- PROBST, Thomas; HOHMANN, Roland; PÜTZ, Marco; BRAUNSCHWEIGER, Dominik; KUHN BELAID, Roswitha (2019): *Climate Adaption Governance in the Alpine Space*. Transnational Synthesis Report. Zürich.
- PÜLZL, Helga; WYDRA, Doris (2011): Public Policy Analysis und die interpretative Wende: Zur Erklärung von Politikwandel. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften* 40 (4), 395–399.
- RAPPOLD, Georg (2000): *Partizipation als Instrument einer erfolgreichen Schutzwaldsanierung*. Wien.

- REED, Mark S. (2008): „Stakeholder participation for environmental management: A literature review“. In: *Biological Conservation* 141, 2417–2431.
- REED, Mark S.; VELLA, Steven; CHALLIES, Edward; VENTE, Joris de; FREWER, Lynne; HOHENWALLNER-RIES, Daniela; HUBER, Tobias; NEUMANN, Rosmarie K.; OUGHTON, Elizabeth A.; SIDOLI DEL CENO, Julian; VAN DELDEN, Hedwig (2018): A theory of participation: What makes stakeholder and public engagement in environmental management work?. In: *Restoration Ecology* 26 (S1), S7-S17.
- REH, Werner (1995): Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik? In: ALEMANN, Ulrich von [Hg.]: *Politikwissenschaftliche Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 201–259.
- REICH, Kersten (2008): Handlungsbezug und Diversität im Pragmatismus und Konstruktivismus. In: MERTENS, Gerhard [Hg.]: *Handbuch der Erziehungswissenschaft*. Paderborn: Schöningh, 97–107.
- REIMOSER, Friedrich (2018): Wildschadensproblem und Forst-Jagd-Konflikt im Alpenraum - Hintergründe, Entwicklungen, Perspektiven. In: *Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt* 83, 61–116.
- RÖHL, Klaus F. (2010): Die Macht der Symbole. In: COTTIER, Michelle; ESTERMANN, Josef; WRASE, Michael [Hg.]: *Wie wirkt Recht? Ausgewählte Beiträge zum ersten gemeinsamen Kongress der deutschsprachigen Rechtssoziologie-Vereinigungen, Luzern 4.-6. September 2008*. Baden-Baden: Nomos (Vereinigung für Recht und Gesellschaft), 267–299.
- RÜB, Friedbert W. (2006): Die Zeit der Entscheidung: Kontingenz, Ambiguität und die Politisierung der Politik - Ein Versuch. In: *hrss - hamburg review of social sciences* 1 (1), 1–34.
- RÜEGG-STÜRM, Johannes; GRAND, Simon (2017): *Das St. Galler Management-Modell*. Bern: Haupt-Verlag.
- RUFFING, Eva (2018): Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft: Integrativ, interdisziplinär, multi-disziplinär? In: ZIEKOW, Jan [Hg.]: *Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, 283–288.
- SAURUGGER, Sabine (2016): Constructivism and agenda setting. In: ZAHARIADIS, Nikolaos [Hg.]: *Handbook of public policy agenda setting*. Northampton, MA: Edward Elgar Pub, 132–153.
- SCHARPF, Fritz W. [Hg.] (1973): *Planung als politischer Prozess*. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- SCHARPF, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen*. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.
- SCHEDLER, Kuno; RÜEGG-STÜRM, Johannes (2013a): „Einführung“. In: SCHEDLER, Kuno; RÜEGG-STÜRM, Johannes [Hg.]: *Multirationales Management. Der erfolgreiche Umgang mit widersprüchlichen Anforderungen an die Organisation*. Bern: Haupt, 13–28.
- SCHEDLER, Kuno; RÜEGG-STÜRM, Johannes [Hg.] (2013b): *Multirationales Management. Der erfolgreiche Umgang mit widersprüchlichen Anforderungen an die Organisation*. Bern: Haupt.

- SCHEIN, Edgar H. (1985): *Organizational culture and leadership*. A dynamic view. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass.
- SCHEIN, Edgar H. (2010): *Organizational culture and leadership*. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass.
- SCHERER, Andreas Georg; MARTI, Emilio (2014): Wissenschaftstheorie in der Organisationstheorie. In: KIESER, Alfred; EBERS, Mark [Hg.]: *Organisationstheorien*. Stuttgart: Kohlhammer, 15–42.
- SCHERM, Ewald; PIETSCH, Gotthard (2007): *Organisation*. Theorie, Wandel, Gestaltung. München: Oldenbourg.
- SCHIFFERS, Maximilian (2013): Interessengruppen als Veto-Spieler und Kooperationspartner in der Politikgestaltung der Bayerischen Staatsregierung. In: GLAAB, Manuela; WEIGL, Michael [Hg.]: *Politik und Regieren in Bayern*. Wiesbaden: Springer VS, 257–268.
- SCHIMANK, Uwe (2013): Gesellschaftsmodelle und Gesellschaftsanalyse. In: MAU, Stefan; SCHÖNECK, Nadine M. [Hg.]: *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*. Wiesbaden: Springer VS, 331–343.
- SCHMÖLLER, Carl; VOLLAND, Jacques (2002): *Bayerns Wälder*. 250 Jahre Bayerische Staatsforstverwaltung. Augsburg: Haus der Geschichte.
- SCHNEIDER, Volker; JANNING, Frank (2006): *Politikfeldanalyse*. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SCHÜTZ, Alfred (1993 [1932]): *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt*. Eine Einleitung in die verstehende Soziologie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- SCHWARTZ-SHEA, Peregrine; YANOW, Dvora (2012): *Interpretive Approaches to Research Design*. Concepts and Processes. New York: Routledge.
- SEIBEL, Wolfgang (2017): *Verwaltung verstehen*. Eine theoriegeschichtliche Einführung. Berlin: Suhrkamp.
- SENGE, Konstanze (2007): Was ist neu am Neo-Institutionalismus? In: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 32 (1), 42–63.
- SHAZER, Steve de (2012): *Worte waren ursprünglich Zauber*. Von der Problemsprache zur Lösungssprache. Heidelberg: Carl-Auer-Verlag.
- SIMMEN, Helen; WALTER, Felix (2007): *Landschaft gemeinsam gestalten*. Möglichkeiten und Grenzen der Partizipation: thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt III „Zielfindung und Gestaltung“ des Nationalen Forschungsprogramms „Landschaften und Lebensräume der Alpen“ des Schweizerischen Nationalfonds SNF [Synthesebericht NFP 48]. Zürich: Vdf Hochschulverlag an der ETH.
- SIMON, Fritz B. (2007): *Einführung in die systemische Organisationstheorie*. Heidelberg: Auer.
- SPECTOR, Malcolm; KITSUSE, John I. (2009): *Constructing Social Problems*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

- STEINBICKER, Jochen (2013): „Informationsgesellschaft“. In: MAU, Steffen; SCHÖNECK, Nadine M. [Hg.]: *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*. Wiesbaden: Springer VS, 408–421.
- STEININGER, Karl C.; STEININGER, Karl W. (2002): „The Role of Alpine Agriculture and Forestry in Climate Change Mitigation: a Scenario Analysis“. In: STEININGER, Karl W.; WECK-HANNEMANN, Hannelore [Hg.]: *Global environmental change in alpine regions. Recognition, impact, adaptation and mitigation*. Cheltenham: Elgar (New horizons in environmental economics), 163–186.
- STMELF - Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2008): *Leitfaden für die Abwicklung der Projekte Bergwaldoffensive: ("BWO-Projekte")*. München, 1–13.
- StMELF – Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2016): *Der Berg- und Schutzwald in den bayerischen Alpen*. München.
- StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten [Hg.] (2018): *Jahresbericht 2017*. Bayerische Forstverwaltung. München.
- STMUGV – Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz; BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit [Hg.] (2008): *Die Alpenkonvention*. Leitfaden für ihre Anwendung. Rahmenbedingungen, Leitlinien und Vorschläge für die Praxis zur rechtlichen Umsetzung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle. München.
- STOLL-KLEEMANN, Susanne (2005): Konflikte und Konfliktlösungsstrategien im Gebirgsschutzgebieten. In: Bundesamt für Naturschutz [Hg.]: *Zukunftsfaktor Natur - Blickpunkt Berge und Gebirge*. Münster: BfN-Schriftenvertrieb im Landwirtschaftsverl., 125–134.
- STONE, Deborah A. (1989): Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. In: *Political Science Quarterly* 104 (2), 281–300.
- STORCH, Sabine; WINKEL, Georg (2013): Coupling climate change and forest policy: A multiple streams analysis of two German case studies. In: *Forest Policy and Economics* 36, 14–26.
- SUDA, Michael; ARZBERGER, Monika B. (2011): Der Schutzwald-Mythos: „Alpen ohne Bergwald sind wie ein Bergschuh ohne Schuhband“. In: Verein zum Schutz der Bergwelt e.V. [Hg.]: *Jahrbuch 2009/2010*. München, 275–294.
- THEIS-BERGLMAIR, Anna M. (2003): Organisationskommunikation. In: BENTELE, Günter; BROSIUS, Hans-Bernd; JARREN, Otfried [Hg.]: *Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- THEIS-BERGLMAIR, Anna M. (2015): Public Relations aus organisationssoziologischer Sicht. In: FRÖHLICH, Romy; SZYSZKA, Peter; BENTELE, Günter [Hg.]: *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln; mit Lexikon*. Wiesbaden: Springer VS, 47–62.
- VETTER, Angelika; REMER-BOLLOW, Uwe (2017): *Bürger und Beteiligung in der Demokratie. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- VOITLITHNER, Johannes (2006): *Schutzwaldplattformen in Österreich*. Aktivitäten, Erfolgsfaktoren und Perspektiven. Linz.

- WAGENAAR, Hendrik (2011): *Meaning in action*. Interpretation and dialogue in policy analysis. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- WAGENER, Frido (1981): „Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung“. In: KÖNIG, Klaus; OERTZEN, Hans-Joachim von; WAGENER, Frido [Hg.]: *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos, 73–92.
- WAGNER-WILLI, Monika (2013): „Videoanalysen des Schulalltags“. In: BOHNSACK, Ralf [Hg.]: *Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis. Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 133–155.
- WALLNER, Cornelia; ADOLF, Marian (2011): *Wie die Öffentlichkeit fassen? Öffentlichkeit als normatives, als empirisches und als unvollständiges Konstrukt* (Discussion Paper zu | schnitt).
- WEBER, Max (1988 [1920]): *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie III*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- WEBER, Norbert (2018): Participation or involvement? Development of forest strategies on national and sub-national level in Germany. In: *Forest Policy and Economics* 89, 98–106.
- WEICK, Karl E. (1969): *The social psychology of organizing*. Reading, Mass.: Addison-Wesley (Topics in social psychology).
- WEICK, Karl E. (1995a): *Der Prozess des Organisierens*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- WEICK, Karl E. (1995b): *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- WEICK, Karl E. (2001): „Drop your Tools!“. In: BARDMANN, Theodor M.; GROTH, Torsten [Hg.]: *Zirkuläre Positionen 3. Organisation, Management und Beratung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- WEICK, Karl E. (2012): Emergent Change as a Universal in Organizations. In: WEICK, Karl E. [Hg.]: *Making sense of the organization (Volume 2). The impermanent organization*. Hoboken, UK: Wiley, 223–241.
- WEICK, Karl E.; SUTCLIFFE, Kathleen M.; OBSTFELD, David (2005): Organizing and the Process of Sensemaking. In: *Organization Science* 16 (4), 409–421.
- WEICK, Karl E.; WESTLEY, Frances (1996): Organizational Learning: Affirming an Oxymoron. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. [Hg.]: *Handbook of organization studies*. London: SAGE Publication, 190–208.
- WEIGL, Michael (2013): Identitätspolitik. In: GLAAB, Manuela; WEIGL, Michael [Hg.]: *Politik und Regieren in Bayern*. Wiesbaden: Springer VS, 413–427.
- WEIK, Elke (2001): Ansätze des Verstehens.: Hermeneutik und Phänomenologie. In: WEIK, Elke; LANG, Reinhart [Hg.]: *Moderne Organisationstheorien*. Wiesbaden: Gabler, 91–116.
- WEIK, Elke (2005): Ansätze des Verstehens, Hermeneutik und Phänomenologie. In: WEIK, Elke; LANG, Rainhart [Hg.]: *Moderne Organisationstheorien 1. Handlungsorientierte Ansätze*. Wiesbaden: Gabler Verlag, 95–120.
- WEIK, Elke (2014): Interpretative Theorien: Sprache, Kommunikation und Organisation. In: KIESER, Alfred; EBERS, Mark [Hg.]: *Organisationstheorien*. Stuttgart: Kohlhammer, 346–385.

- WERNET, Andreas (2009): *Einführung in die Interpretationstechnik der Objektiven Hermeneutik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- WESTERBARKEY, Joachim (1991): *Das Geheimnis*. Zur funktionalen Ambivalenz von Kommunikationsstrukturen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- WETZEL, Ralf (2005): Kognition und Sensemaking. In: WEIK, Elke; LANG, Rainhart [Hg.]: *Moderne Organisationstheorien 1. Handlungsorientierte Ansätze*. Wiesbaden: Gabler Verlag, 159–205.
- WIDMER, Thomas (2008): „Evaluationsansätze und ihre Effekte“. In: MATTHIES, Hildgard; SIMON, Dagmar [Hg.]: *Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Leviathan Sonderheft).
- WIELAND, Josef (2011): Stakeholder-Management. In: AßLÄNDER, Michael Stefan [Hg.]: *Handbuch Wirtschaftsethik*. Stuttgart: J. B. Metzler, 260–267.
- WILLKE, Helmut (2006): *Grundlagen*. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- WIMMER, Jeffrey (2012): „Zwischen Subjekt und System. Politische Öffentlichkeit als multidimensionaler Kommunikationsprozess und Mehrebenenphänomen“. In: QUANDT, Thorsten; SCHEUFELE, Bertram [Hg.]: *Ebenen der Kommunikation. Mikro-Meso-Makro-Links in der Kommunikationswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 162–191.
- WINKEL, Georg (2007): *Waldnaturschutzpolitik in Deutschland*. Bestandsaufnahme, Analyse und Entwurf einer Story-Line. Remagen-Oberwinter: Kessel.
- WOLLNIK, Michael (1992): „Organisationstheorie, interpretative“. In: FRESE, Erich [Hg.]: *Handwörterbuch der Organisation*. Stuttgart: Poeschel, 1778–1798.
- WOLLNIK, Michael (1993): Interpretative Ansätze in der Organisationstheorie. In: KIESER, Alfred [Hg.]: *Organisationstheorien*. Stuttgart: Kohlhammer, 277–296.
- YIN, Robert K. (2009): *Case study research*. Design and methods. Los Angeles: SAGE (Applied social research methods series; 5).
- ZAHARIADIS, Nikolaos (1999): Ambiguity, Time and Multiple Streams. In: SABATIER, Paul A. [Hg.]: *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press, 73–93.
- ZAHARIADIS, Nikolaos (2007): The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, Paul A. [Hg.]: *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press, 65–92.
- ZINTH, Claas-Philip (2008): *Organisationales Lernen als subjektbezogener Lernprozess*. Eine empirische Untersuchung zur Entwicklung von Theorie und Praxis. Mering: Rainer Hampp Verlag.

## 13 Anhang: Konstituierende Publikationen

---

1. SUDA, Michael; ARZBERGER, Monika B. (2011): Der Schutzwald-Mythos: „Alpen ohne Bergwald sind wie ein Bergschuh ohne Schuhband!“ *In: Verein zum Schutz der Bergwelt - Jahrbuch 2009/2010 (74./75. Jg.): 275-294*
2. ARZBERGER, Monika (2014): Partizipation im Schutz- und Bergwaldmanagement der Bayerischen Forstverwaltung. Verändertes Verwaltungshandeln im Schatten eines starken Symbols. *In: Allg. Forst- u. Jagdzeitung 9/10-2014: 235-248*
3. BÖHLING, Kathrin; ARZBERGER, Monika B. (2014): New modes of governance in Bavaria's alpine forests: the ‚Mountain Forest Initiative‘ at work. *In: Forest Policy and Economics – Sonderband: Assessing Forest Governance: 43-50*
4. ARZBERGER, Monika B. (2019): Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich begegnen. *In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (42) 1/2019: 1-32*

# Der Schutzwald-Mythos: "Alpen ohne Bergwald sind wie ein Bergschuh ohne Schuhband!"<sup>1</sup>

von Michael Suda und Monika Arzberger

Keywords: Bergwald, Schutzwald, Gesetzgebung, Wahrnehmung, Mythos, Legitimation, Ästhetik

Mit Bergwäldern werden in der öffentlichen Wahrnehmung solche Wälder assoziiert, die an steilen Hängen in den Alpen stocken und denen besondere Fähigkeiten zugesprochen werden. Aufgrund dieser Sichtweise wurden diese Wälder in der Vergangenheit in besonderem Maße geschützt. Als Argumentation für den Erhalt und die Pflege der Bergwälder entwickelte sich historisch der Begriff des Schutzwaldes. Beobachten können wir dabei eine interessante Bipolarität. Diese Wälder müssen geschützt werden, weil sie uns schützen. Als rationales Element werden dabei die Schutzfunktionen betont, die aus naturwissenschaftlicher Sicht eine schlüssige Erklärung für das politische Eingreifen liefern. Bergwälder als tragendes Landschaftselement in Gebirgsräume sind jedoch mehr. Sie sind auch ästhetische Faszination, die rationalen Argumentationen oft verschlossen bleibt. So schiebt sich die funktionalistische Sichtweise schützend vor die ästhetische Faszination. Das Internationale Jahr der Wälder 2011 sollte dazu anregen, darüber nachzudenken, dieses rationale Bollwerk nicht als Totschlagargument zu verwenden, wenn andere Interessengruppen ihren Anteil am Bergwald und ihren faszinierenden Elementen fordern.

70547 Quadratkilometer ist Bayern groß. Ein gutes Siebtel davon nimmt der bayerische Alpenraum ein. Von den 2,5 Millionen Bayern lebt ein Fünftel in den 101 Alpengemeinden<sup>2</sup>, es handelt sich somit um einen ausgesprochen attraktiven Raum. Etwas mehr als ein Zehntel des Waldes in Bayern stockt in den Bayerischen Alpen, von diesen sind 150 000 ha, also knapp 2/3, Schutzwald kraft Gesetz. Ein Wald, dem besondere Fähigkeiten zugesprochen und an den besondere gesellschaftliche Anforderungen gestellt werden. Aus dieser Perspektive schützt der Bergwald vor Muren und Lawinen, Steinschlag und Überschwemmungen, er ermöglicht das Leben in den Tälern und den Transit über die Pässe. CHRISTIAN SEBALD schreibt am 6. März 2009 in der Süddeutschen Zeitung in dem Artikel *Die Lawinenfänger. Schutzmaßnahmen in den Alpen*: "Die Bergwälder sind die wichtigsten Wälder Bayerns." Er drückt damit die allgemeine Wahrnehmung aus, die nicht zwischen Bergwäldern und Schutzwäldern differenziert. So verschwimmt die rechtliche Kategorie im allgemeinen Sprachgebrauch und führt zur Verkürzung "Bergwald = Schutzwald".

Diese Pauschalierung, sie seien unser aller Schutz und müssten deshalb auf besondere Weise in Acht genommen werden, bildet um die Bergwälder einen oft unüberwindlichen "Schutzwall", wenn andere

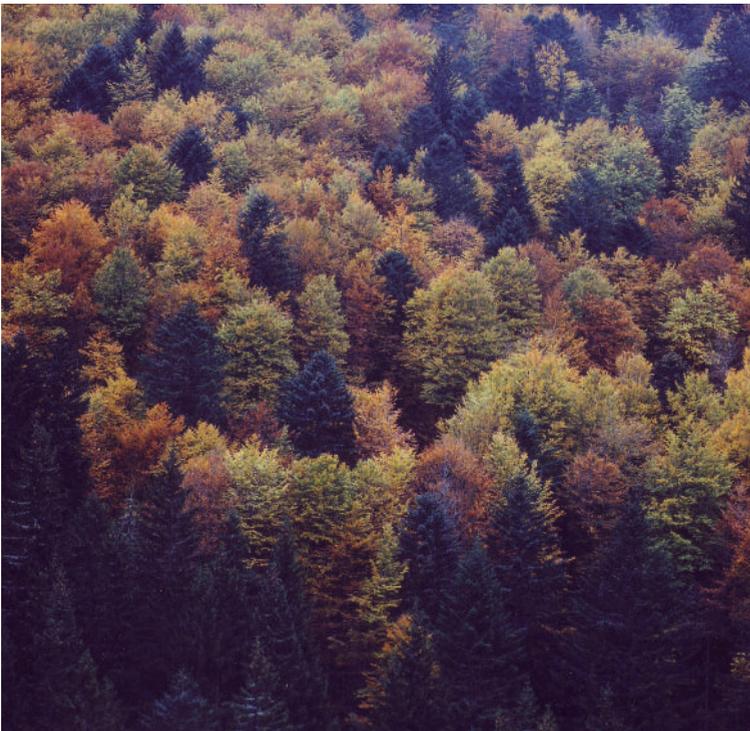
<sup>1</sup>Aussage eines Mitglieds des bayerischen Landtags im Rahmen einer Online-Umfrage (25.02. – 08.03.2011), vgl. Abs. 2.

<sup>2</sup>Gemeinden, die nach Landesentwicklungsprogramm Bayern innerhalb der Zonierung des Alpenplans liegen, der sich am geomorphologischen Alpenrand orientiert.

## Faszination Bergwald im Farbenspiel



**Abb. 2:** Geschlossener und durchmischter Bergwald in Schutzwalddlage zwischen Funktion und Ästhetik, hier am Beispiel des Schutzwaldes im Graswangtal/Ammergebirge. Der rechtsseitige Bergwald schützt den Ortsteil Graswang/Gemeinde Ettal und die landwirtschaftlichen Talgründe. (Foto J. Bodenbender; [www.bodenbender-verlag.de](http://www.bodenbender-verlag.de)).



**Abb. 3:** Geschlossener, reichlich durchmischter Bergmischwald in seiner schönsten Ausprägung im Herbst, hier mit einem für die Stabilität besonders wichtigen Tannenanteil; Beispiel aus dem Chiemgau. (Foto H. Steinbichler).

Gruppen (Almbauern, Naturschützer, Jäger, Bürgermeister, Touristiker) an diesen Wäldern ihr Interesse formulieren. Und dazu gehört nicht nur der materielle Nutzen, sondern auch die ästhetische Faszination dieser Wälder, die gerade in der deutschen Kultur seit der Romantik ein hohes Gut ist: "Wer hat dich, du schöner Wald, / aufgebaut so hoch da droben / ..."<sup>3</sup>.

Schon seit Jahrhunderten, beginnend mit den ersten Forstordnungen<sup>4</sup>, genießt dieser Wald in den Berglandschaften eine besondere Bedeutung, die sich auch in der späteren bayerischen Forstgesetzgebung widerspiegelt. Obwohl sich unter standort- und vegetationskundlichen Kriterien Bergwald nicht nur in den bayerischen Alpen, sondern auch in den bayerischen Mittelgebirgen ausscheiden lässt (NATIONALPARK BAYERISCHER WALD 2011), so ist auffallend, dass Bergwaldpolitik sich auf die Wälder im Alpenraum konzentriert. Im Folgenden wird diesem Phänomen der besonderen Aufmerksamkeit, Wahrnehmung und Bedeutung nachgespürt und es werden erste Deutungen des "Schutzwald-Mythos" versucht.

## I Bayern, dein Bergland – eine erste Annäherung

2009 gab der Bayerische Rundfunk eine Repräsentativbefragung in Auftrag, um herauszufinden, was die bayerische Bevölkerung mit *Bayern* assoziiert. "Berge" gefolgt von "Landschaft" waren die meist genannten Begriffe (GRUBER 2010: 11ff). Spannend ist ein differenzierter Blick in die bayerischen Regionen, denn: "Vor allem Oberbayern definiert sich über seine landschaftlichen Schönheiten, die Berge und Seen." (GRUBER 2010: 139). Als regionale Besonderheiten werden für Schwaben und Oberbayern die Alpen als "herausragendes" Element genannt (GRUBER 2010: 140).

Dieses Siebtel Bayerns, das nur knapp 6 Prozent (ALPENKONVENTION 2003: 49) des gesamten Alpenbogens ausmacht, ist jedoch nicht nur bemerkenswerte Landschaft, es bietet den Menschen seit Jahrtausenden eine natürliche Lebensgrundlage: die bayerischen Alpen waren und sind Wirtschaftsraum, Naturraum, Lebensraum und Heimat. Dieser Lebensraum wurde über Jahrhunderte gestaltet und diese Veränderung erfuhr gerade in den letzten 150 Jahren eine besondere Dynamik. Die Vorstellung von den Alpen als bäuerliche Kulturlandschaft mit weidenden Kühen und wettergebräunten Alplütten verliert immer mehr ihre reale Grundlage (BACKHAUS 2007: 22). Doch noch zieht die Sehnsucht nach diesen Bildern die Menschen in einen attraktiven Freizeitraum, wie die Autoschlängen in den bayerischen Süden an den Wochenenden als Indikator verraten. Das idyllische Bild in den Köpfen bleibt und liefert eine dominierende Farbe in der Vorstellungswelt "Bayern". Dieses Bild wird mit jeder Bergtour oder dem Blick auf Milchtüten aktualisiert!

Als nach der Katastrophe des 2. Weltkriegs die Neuorganisation und Weiterentwicklung Bayerns begann, geriet auch die bayerische Alpenregion wieder in den Blick der Politik. 1969 veröffentlichten das Bayerische Staatsministerium des Innern und das Bayerische Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten eine gemeinsame Schrift mit dem aufrüttelnden Titel: *Schutz dem Bergland – eine landeskulturelle Pflicht: ALPENPLAN*. Wirtschaftliche Strukturhilfen schienen nur in einer sicheren Region Sinn zu machen und so fragten im Geleitwort Innenminister Dr. Merk und Land-

<sup>3</sup>Volkslied "Der Jäger Abschied". Text: Joseph von Eichendorff (1810); Melodie: Felix Mendelssohn-Bartholdy (1841).

<sup>4</sup>Erste Forstordnungen im Alpenraum: z.B. 1502 Tirol, 1524 Fürstbistum Salzburg, 1568 Bayern nach MANTEL, K. (1980) S. 247, 880.

wirtschaftsminister Dr. Eisenmann: "Wie steht es um unser Bergland, die Bayerischen Alpen und das Alpenvorland? [...] Was können und müssen wir tun, um diesen für unser Land unentbehrlichen Lebensraum zu erhalten?" (ALPENPLAN 1969: 5). Das Bergland als Wirtschafts- und Lebensraum soll erhalten und gefördert werden; die Wirtschaft eines hochentwickelten Landes kann sich die Naturkatastrophen des Berglandes nicht leisten. Der Alpenplan endete deshalb mit dem Appell:

*"Wir müssen jetzt dem zunehmenden Verfall der Gebirgslandschaft entgegenreten, die anwachsenden Gefahren bekämpfen. Land-, Forst- und Jagdwirtschaft müssen ihre Nutzungen den landeskulturellen Interessen unterordnen. Die Wasserwirtschaft muss die auf menschliche Eingriffe zurückzuführenden Störungen im Wasserhaushalt beheben. Schon jetzt veröden jedes Jahr große Flächen in den Hochlagen für immer."* (ALPENPLAN 1969: 35)

Als zentrales Szenario wird hier das Bild einer zerfallenen, von Naturkatastrophen heimgesuchten Landschaft entwickelt. Diesem Prozess muss entgegengewirkt werden und die Landnutzung muss sich unterordnen. Zwischen Naturkatastrophen und Bergwald wurde in dieser Zeit ein festes semantisches Netz geknüpft, das viele Jahrzehnte Bestand haben sollte.

Dieses besondere Anliegen wurde seitdem in der bayerischen Politik weiter verankert und bis zum letzten Landesentwicklungsprogramm 2006 fortgeführt.

*"Die Erhaltung der Bayern prägenden Kulturlandschaft [...ist...] eine staats- und gesellschaftspolitische Aufgabe ersten Ranges. Dies gilt in besonderem Maße für die wegen [...] Höhen- und Hanglagen von der Natur benachteiligten Gebiete [...]."*<sup>5</sup>

Das Idealbild dieser "prägenden Kulturlandschaft" verdeutlichen berühmte Bilder, wie die Watzmann-Gemälde von Caspar David Friedrich und Ludwig Richter oder die Gemälde aus dem "Blauen Land" von Franz Marc und Gabriele Münter. Auch an Fotomotiven wie Schloss Neuschwanstein, das unter weiß-blauem Himmel in einem Horst von Bergwald sitzt und in dessen Hintergrund die Allgäuer Alpen von Größe zeugen, kommt niemand vorbei. Die Heimatfilme des Nachkriegsdeutschlands, von denen ein Drittel in Bayern spielt, tragen ihr Übriges dazu bei: "Was der Wilde Westen für Amerika, sind die Berge und das Voralpenland für Deutschland." (BAUER 2003: 47).

Der bayerische Alpenraum hat also viel Aufmerksamkeit in Kunst, Politik und Gesellschaft erfahren. Das faszinierende Bild dieser Landschaft ist jedoch durch Naturkatastrophen in besonderem Maße gefährdet. Der Bergwald gewinnt dadurch Bedeutung, weil das gefährdete Bild durch ihn stabilisiert und erhalten wird.

## 2 Bayern ohne Alpen – Alpen ohne Bergwald

In einer Online-Umfrage im Februar/März 2011 haben wir 181 bayerische Landtagsabgeordnete gebeten zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Was assoziieren Sie mit Bergwald in Bayern?
2. Ergänzen Sie "Die Alpen ohne Bergwald ...."
3. Ergänzen Sie "Bayern ohne die Alpen ....".

21 Prozent der Abgeordneten haben geantwortet. Bayern ohne die Alpen ... wäre nicht Bayern und

---

<sup>5</sup>LEP 2006: Begründung B IV Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft- zu 1 Allgemeines zu 1.1.

würde viel von seiner Schönheit und Einzigartigkeit verlieren, so der eindeutige Tenor der Politiker. Beide Begriffe, die wir als zentrale Elemente auch in den bayerischen Naturschutzgesetzen finden, sind Ausdruck für die ästhetische Faszination, die der Alpenraum bietet. Lediglich eine Stimme aus Oberfranken ergänzte: "... na und?"

Das Ergebnis der Befragung der Bayerischen Landtagsabgeordneten deckt sich also mit den Resultaten der Befragung des Bayerischen Rundfunks 2009. Zu Bayern und zum Lebensgefühl seiner Bewohner gehören ganz wesentlich Berge und Landschaft.

Und zu dieser Landschaft in und an den Bergen, die seit Jahrhunderten von Menschen kultiviert wird, gehört der Wald, der als "Kulturbergwald" wesentliches Element dieser Landschaft ist und sich so mit der Geschichte der bayerischen "Alpenkultur" verbindet. RICHARD PLOCHMANN (1985: 141) beschreibt, wie trotz intensiver kultureller – im umfassenden Sinne des lateinischen Wortursprungs *colere*<sup>6</sup> – Nutzung des Bergwaldes die anthropogenen Einflüsse bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts wenig Einfluss auf Stabilität und Schutzbefähigung des Bergwaldes gehabt haben. Erst mit den gesellschaftlichen Veränderungen, die durch die Säkularisation und Bauernbefreiung ausgelöst wurden, änderten sich auch die Rahmenbedingungen für den Berg- und Schutzwald; vor allem "Waldbau, Weide und Wildbestände" (PLOCHMANN 1985: 143). Und damit veränderte sich der Wald.

Das Bild, das die bayerischen Landtagsabgeordneten heute vor Augen haben, wenn sie an *Bergwald* denken, geben die Antworten auf Frage 1 und 2 der Onlinebefragung 2011 wieder. 57 Prozent der Abgeordneten ergänzten das Satzfragment "Die Alpen ohne Bergwald ..." mit "nicht vorstellbar", "unschön" oder zeichnen ein Bild einer tristen, verödeten Landschaft. 20 Prozent ergänzen den Satz mit einem Vergleich, wie z.B. "Suppe ohne Salz", "Fußballfeld ohne Rasen", "Schwimmbad ohne Wasser" oder "Bergschuh ohne Schuhband". Das zentrale erste Element ist ohne das zweite nutzlos. Innerhalb der Assoziationen zum Begriff Bergwald überwiegen die Beschreibungen zur Naturschönheit und Erholung gefolgt von den Schutzaspekten, die der Bergwald verkörpert. Genannt wurden darüber hinaus Naturzerstörung und Artenverlust, ökonomische Aspekte wurden dagegen nur selten erwähnt. Und nur insgesamt zwei Abgeordnete (5 Prozent) aus Niederbayern und der Oberpfalz dachten bei Bergwald an den Bayerischen Wald.

In den Antworten der Abgeordneten wird deutlich, dass auch heute noch gilt was 1969 im bayerischen Alpenplan beschrieben wurde. Die bayerisch-alpine Kulturlandschaft und die in ihr lebenden Menschen sind im Vergleich zu anderen Landschaften besonders durch Naturereignisse<sup>7</sup> bedroht. Doch gibt es für dieses Problem einen probaten Schutz, der von vielen Abgeordneten auch gleich in einem Atemzug genannt wird: Schutzwälder! "Gebirgswald schützt vor den gefährlichen Naturereignissen, besonders vor Lawinen, Steinschlag, Muren und Hochwasser. Er schützt nicht nur die Bewohner, sondern auch die dem Gebirge vorgelagerten Siedlungsräume." So lässt sich das Bild der Abgeordneten kurz zusammenfassen. Diese Sichtweise ist nicht neu, sie entwickelte sich bereits im 18. Jahrhundert, als Überschwemmungskatastrophen im Alpenvorland zunehmend auf Waldrodungen im Gebirge zurückgeführt wurden. Ein Erklärungsmodell, das BRÄNDLI und PFISTER (1997: 51) als "Waldparadigma" bezeichnen. Sie beschreiben in ihrer Arbeit, wie sich die *Entwaldung der Gebirge* zum Mythos des 19.

<sup>6</sup>colere (lat.): bebauen, bestellen, pflegen; ehren, verehren.

<sup>7</sup>"persönliche Sicherheit, materielle Existenz der Bevölkerung und Stabilität wie Funktionsfähigkeit des Ökosystems sind durch Naturereignisse gefährdet." BAYERISCHE STAATSRREGIERUNG (1988): Gefährdung von Mensch und Umwelt im Alpenraum.

Jahrhunderts entwickeln konnte, der forstpolitisch genutzt wurde. Infolge wurden Gebirgswälder im gesamten Alpenraum unter besonderen Schutz gestellt. Etabliert hat sich dabei die Formel: "Wir schützen den Schutzwald, weil er uns schützt" und diese offenbart die Bipolarität des Schutzwaldbegriffs, der sich durch die gesamte Kommunikation über Bergwälder (und vor allem die der Alpen) im Sprachgebrauch durchgesetzt hat. Diese Formel finden wir in allen Alpenanrainerstaaten und die Vorstellung, dass die Bergwälder Siedlungen und Infrastruktureinrichtungen vor Katastrophen bewahren, liefert ein rationales Argument diese Wälder zu erhalten und zu gestalten. Schützend stellt sich dieses Argument so vor die, auch von den Politikern favorisierte Schönheit als Ausdruck der Ästhetik der Bergwelt. Erfolgreich dient diese Vorstellung dazu, die ästhetische Grundhaltung im herrschenden ökonomischen und ökologischen Diskurs zu retten. Begeben wir uns zurück zu den Anfängen.

### 3 Schützt Du mich, dann schütz ich Dich! – ein historischer Rückblick

*"Mehr aber noch als die Wälder des Flachlandes sind es die Gebirgswälder, die auf den physischen Zustand der Länder einen überaus wichtigen Einfluß ausüben: die Wälder der Berge ziehen die Wolken an, damit sie sich in befruchtenden Regen auf die Landschaft ergießen; sie halten das Erdreich an dem Gesteine fest, schützen gegen die Verheerungen der Lawinen; in ihrem Schooß entspringen die Quellen, die die meisten Flüsse und Ströme nähren, und in Verbindung mit dem Einflusse der Wälder des Flachlandes den Flüssen und Strömen die Wassermenge in constanter Größe erhalten."* (JANDEBEUR 1852: 280)

Mit diesen Bildern beschreibt Ministerialkommissär Waldmann 1851 den Abgeordneten des Bayerischen Landtags im Zuge der Beratungen zum ersten bayerischen Forstgesetz die Wichtigkeit der Gebirgswälder, um kurz darauf – ganz im Sinne des "Waldparadigmas" die dramatischen Folgen der Entwaldung des *bayerischen Alpengebirges* zu schildern.

*"Die Entwaldung der Gebirge führt zu den größten Calamitäten, man hat beobachtet, daß in solchen entwaldeten Gebirgsländern die Gewitterstürme in furchtbarer Gewalt losbrechen und statt des befruchtenden Regens verwüstende, wolkenbruchartige Güsse herabstürzen. Dies sind es aber, die das Erdreich erweichen und mit furchtbarer Gewalt nebst Schotter und Gesteine in die Thäler hinabführen, fruchtbare Gefilde und menschliche Wohnungen vernichtend. Die Entwaldungen der Gebirge haben zu unmittelbaren Folge, daß verheerende Orkane über das Land einbrechen und weit hin ihre furchtbare Wirkung äußern; denn der Schutz, welchen die Landschaft gegen die verderblichen Einwirkungen der Orkane in den Waldungen hatte, fehlt. Sind die Gebirge entwaldet, so entstehen häufig sogenannte Bergstürze oder Bergschlüpfe, und die Lawinen des Hochgebirges, die keinen Aufenthalt mehr finden an den untenstehenden Waldungen, stürzen verheerend in die Thäler. Der aufgelöste Boden und der Schotter werden durch Waldbäche massenhaft in die Flußbeete hinabgeführt, und füllen diese dergestalt an, daß häufig wiederkehrende verheerende Ueberschwemmungen eintreten müssen. [...] Aber wo in den Gebirgen die Erde weggeführt ist, wo der schützende Mantel des stehenden Waldes der jungen Pflanze keinen Schutz mehr gewähren kann, sind menschliche Kräfte nicht mehr ausreichend, das zu ersetzen, was menschliche Unkenntnis verschuldete."* (JANDEBEUR 1852: 281f)

Der Schrecken der großen Erosionsereignisse in Österreich und der Schweiz, die sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ereigneten, unterstützte die Worte Waldmanns. Die bayerischen Abgeordneten verabschiedeten 1852 ein Forstgesetz, das erstmals zu einer einheitlichen gesetzlichen Definition des Schutzwaldes führte. Eine Norm, deren Wortlaut heute noch sehr ähnlich klingt:

## Lawinen und Lawinenschutz

**Abb. 4:** Die Queralpenstraße B 305 im Bereich der Weißwand zwischen Schneizreuth und "Wachterl"/Lkr. Berchtesgadener Land musste vor den Sanierungsmaßnahmen oft wegen Lawinengefahr gesperrt werden. (Foto G. Meister).



**Abb. 5:** Wenn der Bergwald seine Schutzfähigkeit einbüßt, treten temporär an seine Stelle Verbauungsmaßnahmen der Bayerischen Forstverwaltung. (Foto G. Meister).



### **Bayerisches Forstgesetz 1852** **Paragraf 36**

Schutzwaldungen [...] sind die Waldungen

- 1) auf Bergkuppen und Höhenzügen, an steilen Bergwänden, Gehängen und sogenannten Leiten;
- 2) auf Steingerölle des Hochgebirges, auf den Hochlagen der Alpen und in allen Oertlichkeiten, wo die Bewaldung zur Verhütung von Bergstürzen und Lawinen dient, oder wo durch das Entfernen des Waldes den Sturmwinden Eingang verschafft würde
- 3) in Ortslagen, wo von dem Bestehen des Waldes die Verhütung von Sandschollen oder die Erhaltung der Quellen oder Flußufer abhängig ist.

### **Bayerisches Waldgesetz 2005** **Artikel 10**

Schutzwald ist Wald

1. in den Hoch- und Kammlagen der Alpen und der Mittelgebirge,
2. auf Standorten, die zur Verkarstung neigen oder stark erosionsgefährdet sind,
3. der dazu dient, Lawinen, Felsstürzen, Steinschlägen, Erdabrutschungen, Hochwassern, Überflutungen, Bodenverwehungen oder ähnlichen Gefahren vorzubeugen oder die Flussufer zu erhalten.

Kannten die wesentlich älteren Forstordnungen bereits Nutzungsvorschriften, so war das Entscheidende für den Schutzwald im ersten bayerischen Forstgesetz nicht dessen Definition, sondern die damit verbunden Bewirtschaftungsauflagen und Nutzungseinschränkungen, die trotz aller Liberalität des neuen Gesetzes dem Staat einen Eingriff in das Privateigentum ermöglichte. So verbot die Norm von 1852 die Rodung bzw. den Kahlschlag im Schutzwald in Art. 40 komplett. Ein Anspruch, der sich nicht halten ließ und bei der Gesetzesnovellierung 1896 (Art. 39) durch einen Erlaubnisvorbehalt relativiert wurde. Eine Option, die auch das aktuelle Bayerische Waldgesetz (BayWaldG) vorsieht. Als zentrales Argument im erforderlichen Abwägungsprozess stellt Art. 9 BayWaldG die Schutzfunktion heraus: Zunächst ist die Rodung im Schutzwald zu versagen. Die Ausnahme regelt Absatz (6): "Die Erlaubnis ist zu erteilen [1.] im Schutzwald, sofern Nachteile für die Schutzfunktion des Waldes nicht zu befürchten sind". Der Nachteil für die Schutzfunktion des Waldes geht demnach mit dem Nachteil für das zu schützende Gut einher.

Seit 1852 ist die Schutzwaldeigenschaft eines Waldes in Bayern durch das Forstgesetz definiert. Dabei wurde im Gegensatz zu anderen Bundesländern eine Definition im Gesetz vorgenommen, was Schutzwälder sind. Es wird somit im Gesetz festgelegt, welchen Wäldern Schutzwaldeigenschaft zukommt und dass durch diese Schutzwaldfestlegung nicht erst im Rahmen von Ausweisungsprozessen mit zahlreichen Beteiligten diskutiert werden muss. Die Schutzwaldverzeichnisse (Kartenblätter, in der die Schutzwälder flächenscharf verzeichnet sind) haben daher ausschließlich deklaratorischen Charakter. In der amtlichen Begründung zur Formulierung des BayWaldG von 1975 heißt es: "Regelmäßig erfolgten Schutzwaldfeststellungen nur aufgrund des Antrags von Dritten im Sinne des Art. 21 Satz 2 FoG 1965 und dies in weitaus überwiegender Zahl der Fälle erst dann, wenn der Schutzwald nicht mehr vorhanden oder bereits in einem Zustand war, daß von ihm eine Schutzwirkung nicht mehr ausging." (ZERLE 2000). Mit dem neuen Gesetz 1975 wurde der Erhalt des Schutzwaldes als primäres Ziel festgelegt. Der Gesetzgeber stellte fest, dass in den vergangenen 120 Jahren nicht nur die volkswirtschaftliche Bedeutung sondern auch die Zahl der zu schützenden Objekte zunahm. Das hohe Interesse den Schutzwald zu erhalten, die dazu notwendige komplexe Betrachtungsweise und die Intention für den betroffenen Waldbesitzer Rechtssicherheit zu verschaffen, führten dazu, dass die Anlage von Schutzwaldverzeichnissen in das Gesetz (Art. 10 Abs. 3) aufgenommen wurde. Innerhalb von 10 Jahren hatten die Forstverwaltungen von Amts wegen diese Verzeichnisse anzulegen. Das Ge-

setz räumte der Forstverwaltung ein, dem Waldbesitzer bestimmte Bewirtschaftungsmaßnahmen vorzuschreiben bzw. bestimmte Handlungen zu untersagen, deren Begründung "sich aus der besonderen gesellschaftlichen Funktion dieser Wälder und der Notwendigkeit, die Bewirtschaftung dieser Wälder mehr an ihrer Bedeutung für die Allgemeinheit als an den wirtschaftlichen Interessen des Waldbesitzers auszurichten",<sup>8</sup> ergibt (s.o.). Das Vorschreiben von Bewirtschaftungsmaßnahmen verpflichtet den Waldbesitzer aktiv im Sinne des Waldgesetzes zur Erhaltung oder Wiederherstellung von Schutzwirkungen zu handeln. Diese breite Auslegung der Sozialpflichtigkeit kann nur mit der wahrgenommenen herausragenden Bedeutung der Schutzwälder begründet werden. Alle folgenden Gesetzesänderungen des Bayerischen Waldgesetzes änderten nichts mehr am besonderen Status des Schutzwaldes: Der schützende Schutzwald ist auch mit allen rechtlichen Mitteln zu schützen!

Das zu schützende Gut (Infrastruktureinrichtungen, Siedlungen, Straßen, Wiesen, Äcker, Unterlieger, eigener Waldstandort usw.) wird zunächst durch die reine Existenz des Schutzwaldes geschützt, deshalb ist er in seiner Fläche zu erhalten, dies begründet z.B. Rodungsverbote. Damit dieser Wald seine Schutzwirkungen optimal entfalten kann, muss er in einem bestmöglichen Zustand erhalten werden. Dazu gehört auch die Überzeugung, dass eine Pflege zur Erhaltung und Wiederherstellung von Schutzwirkungen dringend geboten ist.

## 4 Die drohende Katastrophe: Der Bergwald stirbt!

Die gesetzliche Normierung schien ausreichend, bis in den 1980igern die Waldsterbensdiskussion auch Bayern erschreckte. Der Verein zum Schutz der Bergwelt hat sich dieser Diskussion intensiv in seinen Jahrbüchern angenommen und die politische Diskussion befördert<sup>9</sup>. Der Landtag reagierte mit einer intensiven Debatte<sup>10</sup> (vgl. z.B. LT-Drs. 10/593, 10/1847, 10/2040, 10/2553). Die zusätzliche Gefahrendimension, die das Waldsterben im Gebirge aufwies, beunruhigte die Abgeordneten besonders. Ohne die Schutzwirkungen der meisten Waldflächen im Gebirge, wäre – so die Befürchtung – ein Leben im bayerischen Alpenraum nicht mehr möglich. In den Diskussionen fordert man von der Forstverwaltung, dass sie dazu beitrage, die Auswirkungen von sich auslichtenden Alpenwäldern hinauszuzögern, bis nachwachsender Wald die Schutzfunktionen übernehmen könne.<sup>11</sup> Am 5. Juni 1984 verabschiedete der Bayerische Landtag den sogenannten "Bergwald-Beschluss" (LT-Drs. 10/3978).

<sup>8</sup>ABegrBayWaldG 1975 in: ZERLE, A. et al. (2000): Forstrecht in Bayern – Kommentar. Loseblattsammlung. Stand Januar 2000 (10. Lfg.). Deutscher Gemeindeverlag.

<sup>9</sup>VEREIN ZUM SCHUTZ DER BERGWELT (1983): Aufruf gegen das Waldsterben. In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt, München: 9-17.

RÖHLE, HEINZ (1983): Auswirkungen von Luftverunreinigungen auf Waldökosysteme. In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt, München: 19-32.

MEISTER, GEORG (1984): Waldsterben im Hochgebirge – Ein Wettlauf mit der Zeit. In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt, München: 9-29.

SCHWARZENBACH, FRITZ HANS (1984): Gedanken zur schleichenden Zerstörung des Bergwaldes. In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt, München: 31-34.

VEREIN ZUM SCHUTZ DER BERGWELT (1984): Das Waldsterben – Eine Stunde der Wahrheit für die Umwelt-Politik. In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt, München: 59-63.

<sup>10</sup>vgl. z.B. LT-Drs. 10/593, 10/1847, 10/2040, 10/2553.

<sup>11</sup>Bayerischer Landtag (16. Februar 1984, von 9.30 – 13.35 Uhr): Ausschuß für Landesentwicklung und Umweltfragen; 37. Sitzung; Vorsitz: Abg. Alois Glück; kein Wortprotokoll, vom Redner nicht autorisiert. Bayerisches Landtagsarchiv. Ausschussprotokolle der 10. Wahlperiode 1982/86; 34. – 45. Sitzung; Band 4; 19.01.1984 bis 08.05.1984.



## **Bergwald – Verlichtung – Verjüngung – Vertrauen**

Abb. 6: Lavinengasse im Bergwald, Herzogstand/Fahrenberg oberhalb Walchensee/Obb. (Foto Bayer. Lawinenwarndienst).



Abb. 7: Fichte, Buche, Tanne – notwendig für einen stabilen Bergmischwald. (Foto Bayer. Lawinenwarndienst).



Abb. 8: Bergwald unterhalb dem Watzmann/Nationalpark Berchtesgaden. (Foto Bayer. Lawinenwarndienst).

Darin fordert und formuliert er weitreichende Maßnahmen zum Schutz des Bergwaldes, vor allem stellt der Beschluss alle anderweitigen Nutzungsansprüche an den Bergwald, wie z.B. das ausdrückliche Verbot von Rodungen für neue Freizeiteinrichtungen zurück. Der Beschluss beinhaltet außerdem einen deutlichen Auftrag an die Forstverwaltung und stärkt deren Kompetenzen im Bereich *Schutzwaldmanagement*. Im November 1985 legt der Bayerische Landtag ein Sonderprogramm (LT-Drs. 10/8560) zur schnellen Sanierung von gefährdeten Schutzwäldern im Alpenbereich auf. Im folgenden Jahr beschließt er, dass der Zustand der Schutzwälder in den Alpen zu kartieren (LT-Drs. 10/10487) sei. Die Forstverwaltung wird beauftragt, gezielte Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung der Schutzfunktionen des Bergwaldes verstärkt durchzuführen und eine Priorisierung vorzunehmen. Außerdem liegt es in ihren Händen, die verschiedenen betroffenen Fachbereiche zu koordinieren. Diese intensive Beschäftigung mit dem Schutzwald wird 1989 mit dem Beschluss 11/12023 zur Durchführung der Schutzwaldsanierung im Hochgebirge und Anlage einer forstlichen Gendatenbank und dem Beschluss 11/12691 zur Ausübung von Waldweiderechten abgeschlossen. Was in dieser Zeit auch deutlich wurde, ist die Sichtweise, dass die Wirkungen dieser Wälder durch technische Maßnahmen nicht ersetzt werden können, bzw. die dafür erforderlichen Haushaltsmittel nicht zur Verfügung stehen.

Die Klimawandeldiskussion der letzten Jahre rückte auch den Berg- und Schutzwald wieder vermehrt in die Aufmerksamkeit der Politik. Mit dem Klimaprogramm 2020 verabschiedete 2008 die Bayerische Staatsregierung ein Sonderprogramm auch für den Bergwald, die sogenannte Bergwaldoffensive. Bis zunächst Ende 2011 sollen in ausgewählten Projektgebieten Berg- und Schutzwälder im bayerischen Alpenraum, die vorrangig in privatem oder körperschaftlichem Besitz sind, waldbaulich behandelt werden, um sie "fit für den Klimawandel" zu machen und um ihre Schutzfunktion zu erhalten. Auch wurden die forstlichen Förderrichtlinien angepasst, so dass neben den Schutzwäldern auch die alpinen Bergwälder (Alpengebiet gem. LEP) in den Genuss erhöhter Fördersätze kommen können.<sup>12</sup>

## 5 Der Schutzwald-Mythos – forstpolitisch wirksam

Schutzwälder definieren sich lt. BayWaldG aus ihrer räumlichen Lage und/oder aus ihrer Funktion. Die Bayerische Forstverwaltung ist formaler Hüter der Schutzwälder. Als zuständige Behörde für alle Maßnahmen im Schutzwald hat sie eine starke Position nicht nur gegenüber dem Waldeigentümer sondern auch gegenüber Ansprüchen an den Schutzwald anderer Akteure und Behörden. Immer wieder gelingt es durch die Anpassung der Fördertatbestände auch private Waldbesitzer zur Wahrnehmung ihrer besonderen Verantwortung für den Berg- und Schutzwald zu motivieren (vgl. zuletzt die bayerische Bergwaldoffensive). Auch gelang es der Forstverwaltung, sich im Kräftefeld "Naturgefahrenmanagement" gegenüber der Wasserwirtschaftsverwaltung zu positionieren, die heute "nur noch" für die permanente technische Verbauung von Gebirgsbächen und Lawenstrichen zuständig ist. Alles was mit im weitesten Sinne forstlichen Belangen des Berg- und Schutzwaldes zu tun hat, liegt in den Händen der Forstverwaltung. Auch gegenüber der Politik wird diese Fürsorge immer wieder erfolgreich kommuniziert.

Mit dem Appell "Schützt den Schutzwald, dann schützt er Euch!", der sich, wie gezeigt, schon in den drastischen Worten des Ministerialkommissionärs Waldmann 1851 ver barg, kann bis heute die

---

<sup>12</sup>WALDFÖPR 2007 in der Fassung vom 28. Juli 2010.

Aufmerksamkeit für den Schutzwald gesichert werden. Möglich macht dies – so die These – die Bipolarität des Schutzwald-Begriffs:

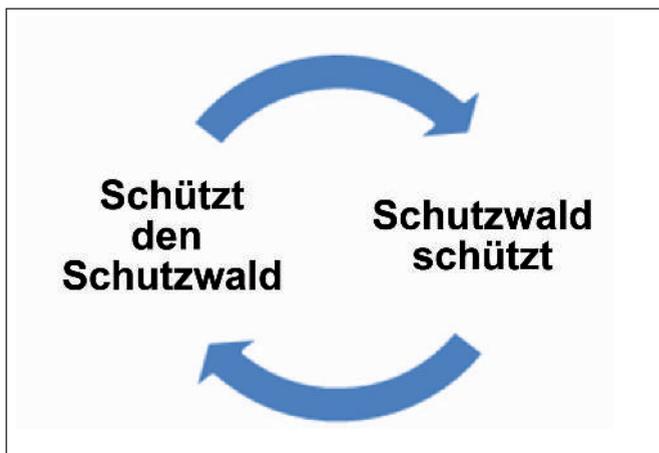


Abb. 1: Die Bipolarität des Schutzwaldbegriffs.

Ähnlich wie das im 19. Jahrhundert von BRÄNDLI UND PFISTER (1997) beschriebene "Waldparadigma" eignet sich die Bipolarität des Schutzwald-Begriffs als wirksames Instrument in der politischen Kommunikation und wird so zum "Schutzwald-Mythos": *Diese Wälder schützen den Lebensraum des Menschen und daher müssen sie geschützt werden. Die Wälder sind in ihrer natürlichen Schutzwirkung beeinträchtigt, weil der Mensch negativ auf die Umwelt (Umweltverschmutzung, Weide, Jagd, Klimawandel, ...) einwirkt.*

Die Bipolarität des Schutzwaldbegriffs wirkt auf die politische Auseinandersetzung durch

1. die *Simplifizierung* des Wirkungszusammenhangs von Schutzwald und Naturkatastrophen, die sich im "Schutzwald-Mythos" zusammenfassen lässt. Die Wirkungen des Waldes auf den Lebensraum des Menschen (Lawinen, Steinschlag, Rutschungen) vor allem in Bezug zu Siedlungen und Verkehrsanbindungen, hat den Wald als "Katastrophenverhinderer" im gesellschaftlichen Diskurs etabliert. Alles was dazu dient, diese Wälder in ihrer Funktionstauglichkeit zu erhalten, verhindert Katastrophen. Dabei findet zusätzlich eine Übertragung dieser Wirkungen auf den gesamten Bergwald statt. Wissenschaftliche Ansätze, die eine Differenzierung der Wirkungen darstellen, waren an die politische Diskussion nicht anknüpfungsfähig, noch wurden diese in entsprechenden Planungen berücksichtigt. Eine Auseinandersetzung mit dem komplexen und vielfältig genutzten Begriff der "Waldfunktionen", der sowohl Wirkungen, Funktionen und Leistungen des Waldes umfasst, findet bis heute nicht statt. Der "Schutzwald-Mythos" und die mit ihm verbundene Vereinfachung, haben sich offensichtlich in der politischen und gesellschaftlichen Vorstellung bewährt und ein unüberwindbares Schutzschild um sich gebildet.
2. Die Bipolarität hat eine greifbare, nachvollziehbare *Programmatik etabliert*. Die Simplifizierung komplexer Zusammenhänge ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass das politische System sich einer Problemstellung annehmen kann. Die Vereinfachung ist deshalb notwendig, da Kausalannahmen über die Wirkung eines Instrumenteneinsatzes getroffen werden müssen. Die erwartete Wirkung muss den Ressourceneinsatz (Geld, Personal, Normen) legitimieren, da diese Ressourcen für andere Aufgaben des Staates nicht (mehr) zur Verfügung stehen. Hier wirkt die Bipolarität des

Schutzwaldbegriffs: Jede Maßnahme zum Schutz des Schutzwaldes erhöht den Schutz und verhindert dadurch Katastrophen. Aufgrund der Verbreitung dieser Vorstellung in der gesellschaftlichen Kommunikation wird die Diskussion über den Mitteleinsatz gering bleiben. Die Bipolarität und die mit dem Bergwald eng verknüpften Schutzfunktionen immunisieren die Schutzwälder. Durch die Gleichsetzung von Schutzwald und Bergwald werden sich daher regelmäßig heftige Diskussionen um den Erhalt von Gebirgswäldern – allerdings nur in den Alpen – ergeben.

3. "Auf [den] Fortbestand [des Bergwaldes] sind letztlich alle Gruppen angewiesen." betont Staatsminister HANS EISENMANN in seinem Bericht an den Landtag 1985. Schutz schafft Sicherheit. Sicherheit gehört zu den primären Bedürfnissen eines Individuums und ganzer Gesellschaften. Dadurch bewirkt diese Bipolarität, dass über die rationalen Argumente hinaus, jeder Einzelne in seinem Grundbedürfnis nach "Sicherheit" angesprochen wird. Die diffuse Sicherheitsvorstellung findet im "Schutzwald-Mythos" eine einfach nachvollziehbare Symbolik. Der Soziologe ANTHONY GIDDENS (1995) beschreibt dies als "Seinsgewissheit", dabei geht es nicht nur um das Gefühl der Abwesenheit einer physischen Bedrohung, sondern auch darum sich in seinem Umfeld orientieren zu können, sich wohl zu fühlen. Diese Sicherheit ist ökonomisch relevant, denn nur wo Sicherheit gewährleistet werden kann, wird effektiv produziert.

Im bayerischen Alpengebiet scheinen die Einzigartigkeit der Kulturlandschaft und die Besonderheiten der Landeskultur auf besondere Art und Weise verbunden zu sein. KONOLD (1996) beschreibt in seinem Aufsatz von der "*Dynamik einer Kulturlandschaft*", wie es gelingt, dass sich Menschen mit einer Landschaft identifizieren. Für ihn muss eine solche Landschaft ein Lebensraum mit ganz bestimmten Eigenschaften sein, die von bestimmten Gebräuchen bis hin zu morphologischen Symbolen reichen. In diesem Raum müssen bestimmte Ereignisse – und hier zählt er insbesondere Naturereignisse auf – kollektive Erinnerungsstücke schaffen. "Zur Identifizierung gehören außerdem soziale Kontakte, wirtschaftliche Sicherheit, Anerkennung und eine spezielle politische Kultur." (KONOLD 1996: 123) Das verbindende Glied scheint hier die Sorge um die Heimat zu sein, die von den alpinen Naturgefahren bedroht ist. Gleichzeitig kann ein wesentliches Element der "gemeinsamen Landschaft", der Berg- und Schutzwald, den Schutz vor diesen Gefahren bieten.

## 6 Schutz dem Schutzwald, eine landeskulturelle Aufgabe

So ist es auch nicht verwunderlich, dass das Bayerische Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten z. B. in seiner Informationsbroschüre *Der Wald in Schwaben* schreibt: "Die Sanierung bedrohter Schutzwälder ist eine vorrangige landeskulturelle Aufgabe unserer Zeit." (STMELF 1988: 28) Und im Vorwort des *Handbuchs Schutzwaldsanierung* der Bayerischen Staatsforstverwaltung schreiben Staatsminister Reinhold Bocklet und Staatssekretärin Marianne Deml 1997: "Nur mit intakten Schutzwäldern sind die Siedlungsräume der bayerischen Alpen bewohnbar. Bergwälder schützen Straßen und Siedlungen vor den Naturgefahren des Berglandes. Diese Schutzwälder zu erhalten, liegt nicht nur im Interesse aller Waldbesitzer, sondern ist darüber hinaus von gesellschaftspolitischer Bedeutung." Und weiter betonen sie, dass das Schutzwaldsanierungsprogramm eine "gewichtige landeskulturelle Aufgabe der Zukunftsvorsorge" sei.

Auch im aktuellen Bayerischen Landesentwicklungsprogramm 2006 findet sich der Auftrag: "Die Schutzwälder haben herausragende Bedeutung für die Landeskultur. Insbesondere in den Alpen ist



Abb. 9: "Alpen ohne Bergwald...sind wie ein Bergschuh ohne Schuhband." (Foto M. Suda).

die Erhaltung und Wiederherstellung ihrer Schutzzfähigkeit Voraussetzung für die Sicherung und Nutzung der Region. Intakte Schutzwälder vermeiden bis weit ins Alpenvorland die Gefährdungen durch Lawinen, Muren und Hochwasserschutz."<sup>13</sup>

Ähnlich die Begründung für die 2008 gestartete "Bergwaldoffensive" von Staatsminister Brunner: "Über 1,3 Millionen Menschen leben und arbeiten im bayerischen Alpenraum, rund 4,5 Millionen Urlaubsgäste sowie unzählige Tagesausflügler besuchen unsere einmalige Bergwelt. Sie alle – und auch die Bewohner im Voralpenraum – sind mehr denn je auf intakte und leistungsfähige Bergwälder angewiesen, die Schutz, Erholung und Lebensraum bieten und gleichzeitig den nachwachsenden Rohstoff Holz liefern."<sup>14</sup> Und zuletzt heißt es im Agrarbericht 2010 des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, im Abschnitt *Schutzwaldpflege und Schutzwaldsanierung*:

*"Um die Schutzwirkungen der Bergwälder erhalten bzw. wieder herstellen zu können, setzt die Bayerische Forstverwaltung auf das Konzept des integrierten Schutzwaldmanagements. Es besteht aus den Säulen Schutzwaldpflege, Schutzwaldsanierung, konsequenter Schalenwildbejagung und Trennung von Wald und Weide.*

*Um den Wald in einem Zustand zu halten, der die Erfüllung der Schutzfunktionen gewährleistet, ist eine konsequente Schutzwaldpflege erforderlich. [...]*

<sup>13</sup>LEP 2006: Begründung B IV Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft; zu 4.3.

<sup>14</sup>Bayerische Forstverwaltung (2009): Die Bergwaldoffensive – Schutz für unsere Bergwälder (Flyer): S. 2.

*Einen neuen Akzent bei der Anpassung der Bergwälder an den Klimawandel setzt die im Jahr 2008 gestartete "Bergwaldoffensive". Ziel ist es insbesondere, Verjüngung und Pflege der Bergwälder im Privat- und Körperschaftswald zu intensivieren. Neben integraler Planung und gebündelten Maßnahmen steht eine intensive Beteiligung der Betroffenen in den Projektgebieten im Vordergrund. [...]:*

*Wo die natürliche Regenerationskraft des Bergwaldes nicht ausreicht, werden Maßnahmen der Schutzwaldsanierung notwendig. Das Programm geht auf einen Beschluss des Bayerischen Landtages aus dem Jahr 1986, der zuletzt im Jahr 2001 erneuert wurde, zurück. Die Schutzwaldsanierung ist in allen Waldbesitzarten Aufgabe der staatlichen Forstverwaltung. [...]*

*Entscheidend für die Erhaltung der Schutzfunktionen der Bergwälder ist ihre rechtzeitige Verjüngung. Durch Reduzierung der Wildbestände und durch angepasste Waldbauverfahren konnte in den letzten Jahren die Verjüngungssituation im Bergwald vielerorts deutlich verbessert werden. [...] Problematisch ist aber, dass im Bergwald der Leittriebverbiss bei der Tanne entgegen dem bayernweiten Trend angestiegen ist. Denn gerade die Tanne spielt bei der Stabilisierung der Schutzwälder eine entscheidende Rolle."<sup>15</sup>*

Bergwälder werden somit direkt mit landeskulturellen Aufgaben, d. h. der Sicherung des Potentials des Naturraums, gleichgesetzt, was neben dem Schutz durch Schutz-Konzept eine weitere Schutzschicht um den "Schutzwald-Mythos" darstellt.

## **7 Schutzwald – Mittel zum Zweck?!**

Diese Funktion des Bergwaldes als Beschützer der Heimat wird auch von den "Bergverbänden" betont. So veröffentlichte z. B. der *Verein zum Schutz der Bergwelt e.V.* im Jahr 1985 einen Beitrag von JOHANN KARL, in welchem dieser beschreibt, was passiert, wenn der Wald in den bayerischen Alpen verschwindet: *"Wie weit dabei auch die vielgerühmte alpenländische Kultur und der Erholungswert dieser derzeit noch einigermaßen ausgewogenen Kulturlandschaft auf der Strecke bleiben, ist abzusehen. Daß damit für viele nicht nur ein Stück Heimat, sondern der Lebensinhalt verloren geht, ist vielleicht schon bald traurige Wirklichkeit."* (KARL 1985: 4)

Auch der *Deutsche Alpenverein e.V.* sorgt sich um das Bergland. Er hatte durch seine Katastrophenkarten wesentlich die politische Diskussion und die Entstehung des Bergwaldbeschlusses 1984 beeinflusst. In einer Informationsbroschüre macht der DAV 1985 auf die verheerenden Folgen des Waldsterbens aufmerksam. Im Vorwort schreibt der damalige Vorsitzende FRITZ MÄRZ:

*"Die einzigartige Natur- und Erholungslandschaft Alpen ist durch Infrastruktur und Massentourismus schon erheblich geschädigt. Durch das Waldsterben droht das Gleichgewicht vollends umzukippen. Unsere Generation ist deshalb aufgerufen, alles zu unternehmen, um die zu erwartenden katastrophalen Folgen abzuwenden und die Alpen auch nachkommenden Generationen als Lebens- und Erholungsraum zu erhalten."* (DAV 1985 b: 3)

Ein Gedanke, der seit dieser Zeit auch unsere Schweizer Nachbarn umtreibt. Dort werden ebenfalls die Auswirkungen des Klimawandels gefürchtet: *"Kann uns dies alles gleichgültig sein? Dürfen wir als Folge von Vitalitätseinbussen oder in Ermangelung von Wald den Alpenraum grossflächig mit Wildbach-*

<sup>15</sup><http://www.agrarbericht-online.bayern.de/wald-forstwirtschaft-jagd/schutzwaldpflege-und-schutzwaldsanierung.html> (Aufruf: 02.02.2011).

*und Lawinerverbauungen versetzen und verbetonieren? [...] Wäre dann unsere vielgepriesene Landschaft mit ihren Naturschönheiten für den Erholungssuchenden noch attraktiv? Und für den Einwohner?" (RAGETZ 1984: 930) Auch hier findet sich ein eindringlicher Appell: "Angesichts der tödlichen Bedrohung unseres Waldes und der verheerenden Folgen, die eine Verminderung oder gar ein Ausbleiben der vielfältigen Funktionen des Schweizer Waldes nach sich ziehen würde, muss die Öffentlichkeit die Erhaltung des Waldes als Landesaufgabe erster Ordnung um jeden Preis und, wenn es sein muss, auch um einen hohen Preis sicherstellen. Mit dem Schutz des Waldes schützen wir unser eigenes Land." (RAGETZ 1984: 934).*

Sind die Bergwälder also nur Mittel zum Zweck? Würden sie diese politische Aufmerksamkeit genießen, wenn sie nicht eine ganz besondere alpine Kulturlandschaft schützen würden? Eine Kulturlandschaft, die insbesondere für ganz Bayern identitätsstiftend, also Heimat ist? Die Hervorhebung der Schutzfunktion und ihre Zweckbindung legen diese Vermutung nahe. Denn selbst für den ehemaligen bayerischen Umweltminister steht die Schutzfunktion über dem Schutz der Natur an sich – und über allem steht die bayerische Kultur. Dies betonte Markus Söder im Dezember 2010 in seiner Regierungserklärung:

*"Ein besonderer Schwerpunkt wird und muss in den nächsten Jahren der Schutz des sensiblen Alpenraumes sein. Die Alpen müssen als Natur-, aber auch als Kulturraum für die Menschen bewahrt werden. [...] Bei aller Bedeutung des Naturschutzes: Zur bayerischen Kultur gehören auch die Almbauern, und deshalb, meine Damen und Herren, muss ein Leben im Alpenbereich möglich sein. Die Alpen dürfen keine No-go-Area werden, [...] in der sich kein Mensch bewegen darf.*

*Deshalb brauchen wir behutsame Entwicklungsperspektiven, einen ökologischen Alpenplan, mit dem wir auf der einen Seite die vielfältige Pflanzen- und Tierwelt bewahren, auf der anderen Seite aber auch den Menschen Schutz bieten können. [...]*

*In Bayern gehen wir diesen Weg, indem wir unsere Heimat zu einem echten Lebensland weiterentwickeln. Bayern ist kein gewöhnliches Bundesland. Bayern ist für viele Menschen eine Vision, Bayern ist ein Lebensgefühl."*

## **8 Bergwald 2020 – Zusammenfassung und Ausblick**

Bayern möchte seine Alpen und sein Alpenvorland in seiner Schönheit und als Lebens-, Natur-, Wirtschaftsraum und Heimat erhalten. Der Bergwald, in seiner Funktion als Schutzwald, ist aus gesellschaftlicher und politischer Perspektive wesentlicher Garant dafür. Die bayerische Forstverwaltung hat über den Erhalt dessen Schutzfunktion zu wachen. Der "Schutzwald-Mythos" trägt dazu bei, dass die Maßnahmen Bestand haben können. Ist damit dieses einzigartige Ökosystem, das ja sehr viel mehr ist, als die schützende Versicherung der Bayerischen Alpen und der Bevölkerung des Alpenvorlandes, für die Zukunft gerettet?

Die weitere Analyse der Diskussionen rund um den Berg- und Schutzwaldschutz zeigt, dass neben Bedrohungen durch Waldsterben und Klimawandel, die als Katastrophen für Wald, Landschaft und Bevölkerung kommunizierbar sind, es zwei weitere permanent präsente Probleme gibt. Die Auswirkungen von Waldweide und von zu hohen Wildbeständen in den Bergwäldern sowie der Einfluss auf die Schutzbefähigung werden seit Jahrzehnten beklagt. Trotz aller politischer Forderungen, Beschlüsse und Programme scheinen beide Probleme noch vor keiner positiven Lösung zu stehen.



Abb. 10: Bayern ohne Alpen ist wie München ohne Frauenkirche. (Foto M. Prugger, 1960).

Die Änderung im Bundeswaldgesetz 2010, lichte Weidewälder aus der Walddefinition zu eliminieren, hat gezeigt, dass dieses semantische Bollwerk Bergwald-Schutzwald an manchen Stellen nicht (mehr) die erforderliche politische Schlagkraft entwickelt.

Das drängendere Problem sind jedoch noch immer die hohen Wildbestände, die entscheidenden Einfluss auf die Verjüngung der Bergwaldbestände haben (vgl. z.B. Bayerischer Agrarbericht 2010).

Bereits 1987 nahm Bundes-Agrarminister IGNAZ KIECHLE in der Jagdzeitung "Die Pirsch" zu den Problemen des Bergwaldes Stellung: "Meines Erachtens ist in diesen Gebieten die Lösung des Wald-Wild-Problems eine elementare Zukunftsfrage für den Wald. Daneben wird dies zugleich eine Zukunftsfrage für die Jagd, da die Gesellschaft nach meiner Einschätzung nicht bereit ist, den Konflikt ad infinitum hinzunehmen."

Der Minister schien zu irren, denn noch immer wird um Abschusszahlen, Wintergatter und Winterfütterungen heftig und vor allem emotional debattiert. Und hier wirkt der von der Schutzfunktion lebende "Schutzwald-Mythos" nicht ausreichend. Ein rational-funktional argumentierender "Schutzwald-Mythos" scheint, trotz seiner Verknüpfung mit dem bayerischen Heimatgefühl, den emotionalen Bildern der Jagd und ihrer fürsorgenden Hege des durch die raue Hochgebirgsnatur bedrohten Wildes unterlegen zu sein. Denn auch die Bilder der Jäger sind eng mit dem bayerischen Lebensgefühl verknüpft. Das emotionale Katastrophenbild des "Schutzwald-Mythos" hat an Aktualität und Zugkraft verloren, die langfristigen Veränderungen im Wald sind einer Öffentlichkeit schwer zu vermitteln, der Bergwald ist nicht sexy, sondern einfach da wie "das Schuhband im Bergschuh".

**Trotzdem:** Der Bergwald ist aus vielen Perspektiven faszinierend.

Aus der kulturhistorischen Betrachtung waren die Wälder Grundlage für die Entwicklung in einem eher unwirtschaftlichen Raum. Aus der ökologischen Perspektive ist das Wechselspiel zwischen Eroberung, Stabilisierung und Zerfall bis zum Existenzminimum an der Waldgrenze fesselnd. Als Teil der Landschaft haben diese Wälder einen festen Platz in unserem Alpenbild erobert. Als schützenswerter Schutzwald gegen Katastrophen haben sie sich fest im kollektiven Gedankenstrom verwurzelt.

In der öffentlichen Diskussion rückt der funktionale Aspekt in den Vordergrund. Dieser liefert das rationale Argument für die Erhaltung dieser Wälder und schützt somit die mit ihnen verbundene ästhetische Faszination. Dieses rationale Bollwerk sollte jedoch nicht als Totschlagargument verwendet werden, wenn andere Interessengruppen ihren Anteil am Bergwald fordern.

Das Schuhband im Bergschuh wird erst wirklich wahrgenommen, wenn es reißt, wenn es uns nicht mehr sicher im Schuh hält, wenn der Abstieg vom Gipfel gefährlich oder die Tour gar gänzlich vermasselt wird. Nur Kinder geben sich heute noch die Mühe, die Schönheit eines Schuhbands zu bewundern. Im Internationalen Jahr der Wälder 2011 wäre dem Bergwald zu wünschen, dass er aus seiner funktionalen Zweckbestimmung erlöst wird; in seiner Schönheit, Vielfalt und Einzigartigkeit wahrgenommen wird und wir darüber hinaus froh sind, dass wir ihn haben. Denn er gehört weiter zu unserer Kultur, in der wir ihn bewirtschaften, pflegen – und ehren.

## Literatur

- BACKHAUS, NORMAN; REICHLER, CLAUDE; STREMLow, MATTHIAS (2007): Alpenlandschaften. Von der Vorstellung zur Handlung ; thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt I "Prozesse der Wahrnehmung und Darstellung von Landschaften und Lebensräumen der Alpen" ; Nationales Forschungsprogramm 48 "Landschaften und Lebensräume der Alpen" des Schweizerischen Nationalfonds [Synthesebericht NFP 48]. vdf Hochsch.-Verl. an der ETH Zürich.
- BAUER, HELMUT (2003): Wilder Süden. In den Anfängen des Kinos waren Heimatfilme Bauerntheater im Großformat – mit den Bergen in der Hauptrolle. In: Roßmann, Robert [Hrsg.] (2003): Mythos Bayern. SüdOst Verlag: Waakirchen. S. 45-48.
- BAYER. STAATSMINISTERIUM DES INNEREN, BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN [Hrsg.] (1969): Schutz dem Bergland – eine landeskulturelle Aufgabe.

ALPENPLAN. München.

- BAYERISCHE FORSTVERWALTUNG (2009): Die Bergwaldoffensive – Schutz für unsere Bergwälder (Flyer).
- BAYERISCHE STAATSFORSTVERWALTUNG (1997): Handbuch Schutzwaldsanierung. München.
- BAYERISCHE STAATSREGIERUNG (1988): Gefährdung von Mensch und Umwelt im Alpenraum. Beantwortung der Interpellation der Abgeordneten Tandler, Erwin Huber, Regensburger, Feneberg und Fraktion CSU vom 28. September 1987 (Landtags-Drucksache 11/3444) durch den bayerischen Staatsminister für Landesentwicklung und Umweltfragen Alfred Dick am 12. November 1987. In: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) (Hrsg.): Der Bayerische Alpenraum. Situationen – Belastungen – Maßnahmen. Interpellation der CSU-Fraktion vom 28. 9. 1987 (Landtagsdrucksache 11/3444) und der SPD-Fraktion vom 22.10. 1987 (Landtagsdrucksache 11/3691. München) S. 11.
- BAYERISCHER LANDTAG (16. Februar 1984, von 9.30 – 13.35 Uhr): Ausschuß für Landesentwicklung und Umweltfragen; 37. Sitzung; Vorsitz: Abg. Alois Glück; kein Wortprotokoll, vom Redner nicht autorisiert. Bayerisches Landtagsarchiv. Ausschussprotokolle der 10. Wahlperiode 1982/86; 34. – 45. Sitzung; Band 4; 19.01.1984 bis 08.05.1984.
- BAYERISCHER LANDTAG (1984): "Maßnahmen zum Schutz des Bergwaldes". Landtags-Drucksache 10/3978 vom 05.06.1984.
- BAYERISCHER LANDTAG (2010): Plenarprotokoll 16/61 v. 01.12.2010: Regierungserklärung des Staatsministers für Umwelt und Gesundheit "Herausforderung Klimawandel – Bayerns Klimapolitik der Zukunft", S. 5173, Sp2.
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN [Hrsg.] (1988): Der Wald in Schwaben. München.
- BRÄNDLI, DANIEL; PFISTER, CHRISTIAN (1997): Überschwemmungen im Flachland – eine Folge von Abholzungen im Gebirge? Zur Durchsetzung eines neuen Erklärungsmusters im 19. Jahrhundert. In: KAUFMANN-HAYOZ, RUTH [Hrsg.](1997): Bedingungen umweltverantwortlichen Handelns von Individuen. Interfakultäre Koordinationsstelle für Allgemeine Ökologie: Bern. S. 50-55.
- DAV- DEUTSCHER ALPENVEREIN E.V. (1985 a): Der Bergwald stirbt: Ursachen, Folgen, Gegenmaßnahmen. Hrsg. Deutscher Alpenverein, Ref. für Natur- und Umweltschutz, München: 31 S.
- DAV- DEUTSCHER ALPENVEREIN E.V. (1985 b): Der Bergwald stirbt: Katastrophen-Kartenmappe: Erosion, Lawinen, Hochwasser. Hrsg. Deutscher Alpenverein, Ref. für Natur- und Umweltschutz, München: 16 S.
- EISENMANN, HANS (1995): Bericht des Staatsministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 10. Januar 1985 an den Bayerischen Landtag.
- GIDDENS, ANTHONY (1995): Die Konstitution der Gesellschaft – Grundzüge einer Theorie der Strukturierung: Campus: Frankfurt am Main.
- GRUBER, THOMAS [Hrsg.] (2010): Ansichtssache Bayern. Annäherungen an eine Heimat. BRmedia Verlag: München.
- JANDEBEUR, SIMON JOSEPH [Hrsg.] (1852): Das Forstgesetz für das Königreich Bayern: zusammengestellt aus den Verhandlungen beider Kammern nebst den Vollzugsvorschriften. Mit einem umfassenden Repertorium. München.
- KARL, JOHANN (1985): Waldsterben in den bayerischen Alpen. Auswirkungen auf die Wildbach- und Lawinentätigkeit. In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt, München. S. 13-16, mit Karte von 1984.
- KONOLD, WERNER (1996): Von der Dynamik einer Kulturlandschaft. Das Beispiel Allgäu. In: KONOLD, WERNER (1996) [Hrsg.]: Naturlandschaft – Kulturlandschaft: die Veränderung der Land-

- schaften nach der Nutzbarmachung durch den Menschen. Ecomed: Landsberg. S. 121-136.
- MANTEL, KURT (1980): Forstgeschichte des 16. Jahrhunderts unter dem Einfluß der Forstordnungen. Schriftenreihe der Forstwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg im Breisgau.
- MAYER, HANNES; MEISTER, GEORG (1985): Kann naturnaher Waldbau die Auswirkungen des Waldsterbens im Hochgebirge retten? In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt, München. S. 17-31.
- MEISTER, GEORG (1984): Waldsterben im Hochgebirge – Ein Wettlauf mit der Zeit. In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt, München: 9-29.
- NATIONALPARK BAYERISCHER WALD et al. [Hrsg.] (2011): Schlüsselwerte in Bergmischwäldern als Grundlage für nachhaltige Nutzung (Flyer).
- PLOCHMANN, RICHARD (1985): Der Bergwald in Bayern – Erbe und Verantwortung. Vortrag auf der Tagung der Arbeitsgemeinschaft Alpenländischer Forstvereine 1985. Schriftenreihe des Bayerischen Forstvereins Band 6. S. 134-151.
- RAGETZ; BALZ (1984): Auswirkungen des Waldsterbens auf die Waldfunktionen und die Waldwirtschaft – forstpolitische Konsequenzen. In: Schweiz.Z.Forstwesen 135 (1984) 11: 897-974 (Separatdruck): Probleme um die wachsenden Waldschäden. Bern. S. 927-935.
- RÖHLE, HEINZ (1983): Auswirkungen von Luftverunreinigungen auf Waldökosysteme. In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt, München: 19-32.
- RÖHLE, HEINZ (1985): Der Bergwald stirbt – Schreckensvision oder Wirklichkeit?. Alpenvereinsjahrbuch '85. DAV, OeAV, AVS [Hrsg.]. S. 235-244.
- SCHWARZENBACH, FRITZ HANS (1984): Gedanken zur schleichenden Zerstörung des Bergwaldes. In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt, München: 31-34.
- SEBALD, CHRISTIAN (06.03.2009): Die Lawinenfänger. Schutzmaßnahmen in den Alpen. Süddeutsche Zeitung, München.
- STÄNDIGES SEKRETARIAT DER ALPENKONVENTION (2003): Alpensignale 1. Alpenkonvention – Nachschlagewerk. Innsbruck.
- SYRER, EUGEN (1987): Jagdrecht und Interessengruppen – eine historisch-politische Analyse. Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Forstwirtschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München.
- VEREIN ZUM SCHUTZ DER BERGWELT (1983): Aufruf gegen das Waldsterben. In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt, München: 9-17.
- VEREIN ZUM SCHUTZ DER BERGWELT (1984): Das Waldsterben – Eine Stunde der Wahrheit für die Umwelt-Politik. In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt, München: 59-63.
- ZERLE, ADOLF et al. (2000): Forstrecht in Bayern – Kommentar. Loseblattsammlung. Stand Januar 2000 (10. Lfg). Deutscher Gemeindeverlag.

### **Anschrift der Verfasser:**

Prof. Dr. Michael Suda  
Monika B. Arzberger  
Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik der TUM  
Hans-Carl-von-Carlowitz-Platz 2  
85354 Freising

# Partizipation im Schutz- und Bergwaldmanagement der Bayerischen Forstverwaltung. Verändertes Verwaltungshandeln im Schatten eines starken Symbols

(Mit 3 Tabellen)

MONIKA B. ARZBERGER<sup>\*</sup>)

(Angenommen Mai 2014)

## SCHLAGWÖRTER – KEY WORDS

*Schutzwald; Bergwald; Bayerische Forstverwaltung; Schutzwaldpolitik; Partizipation; Multiple-Streams-Framework; Symbol; Veränderung; policy window.*

*Protection forest; mountain forest; bavarian forest administration; protection forest policy; participation; multiple streams framework; symbol; policy window.*

*„Sehen lassen kann sich auch die bayerische Bergwaldoffensive, die mit 30 Projektgebieten und circa 1.000 Einzelmaßnahmen mittlerweile die ursprünglichen Zielsetzungen übertroffen hat. Im Fokus steht dabei auch die Einbindung aller am Waldgeschehen Beteiligten. Das macht die Sache effektiv.“*

(GUDRUN BRENDEL-FISCHER, MdL 2013)<sup>1)</sup>

## EINLEITUNG

Die Auswirkungen des Klimawandels werden in Bayern – so die Prognosen der OECD (Agrawala 2007) und die Befürchtungen der Politik (BAYSTR, 2008: V) – besonders intensiv im Alpenraum spürbar werden. Die Bayerische Forstverwaltung reagierte 2008 mit einem neuen forstpolitischen Programm im Rahmen des Berg- und Schutzwaldmanagements auf diese Herausforderung und möchte mit der Bergwaldoffensive (BWO) die Anpassung der alpinen Wälder an die Auswirkungen des Klimawandels vorantreiben (BAYSTR, 2008: 27). Das ursprünglich bis 2011 terminierte Programm fand die grundsätzliche Unterstützung aller Fraktionen des Bayerischen Landtags (BAYLT, 2012: 9073f) und wurde zwischenzeitlich von der Staatsregierung bis Ende 2014 verlängert.

Die Klimawandel-Debatte rückte nach einer Phase des „begleitenden politischen Wohlwollens“ den Berg- und Schutzwald wieder zunehmend in die Aufmerksamkeit der Politik. Schutz und Erhalt der alpinen Wälder sind bereits seit 1852 gesetzlicher Auftrag in Bayern<sup>2)</sup>, doch zeigt der Blick zurück, dass erst die Debatte über das Waldsterben in den 1980er Jahren die forstpolitischen Anstrengungen rund um den Schutz der Wälder in den bayerischen Alpen wirklich verstärkte. Höhepunkt war der sogenannte Bergwaldbeschluss des Bayerischen

Landtags: Mit einem insgesamt 17 Punkte umfassenden Maßnahmenkatalog wurde 1984 die Bayerische Staatsregierung aufgefordert, „angesichts der Bedrohung der Bergwälder durch das Baumsterben und der besonderen Schutzfunktion des Bergwaldes die Anstrengungen zu seinem Schutz zu intensivieren und zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen“ (BAYLT, 1984). Dieser Auftrag war der Startschuss für die zuständige Fachverwaltung, in ihrer Arbeit einen besonderen Fokus auf die alpinen Wälder zu legen. Die Forstverwaltung wurde zur Problemlösung mit zusätzlichen Haushaltsmitteln<sup>3)</sup> ausgestattet.

Ein Großteil dieser Mittel fließt seit 1989<sup>4)</sup> in die Sanierung von gefährdeten Schutzwaldflächen, gefolgt von der Unterstützung von Waldbesitzern, die besondere Anstrengungen zu Erhalt und Pflege des Schutzwalds unternehmen. Öffentlichkeitsarbeit und Forschungsprojekte runden die Maßnahmen ab (vgl. Jahresberichte der (Staats-) Forstverwaltung). Auch wenn sich die handlungsauslösende Problembeschreibung vom Waldsterben hin zum Klimawandel verändert hat, so lässt sich beobachten, dass die eingesetzten Steuerungsmechanismen der Forstverwaltung „Informieren – Beraten – Fördern – Sanieren“ über die vergangenen Jahre bis 2008 konstant geblieben sind. Mit dem neuen Förderprogramm Bergwaldoffensive (BWO) werden jedoch nicht nur neue programmspezifische Fördertatbestände eingeführt, sondern auch implizit partizipative Steuerungsinstrumente zur Umsetzung empfohlen. Damit wurde eine Veränderung des Verwaltungshandelns der zuständigen Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im Alpenraum angestoßen.

Im Folgenden wird versucht, diesen Wandel zu erklären. Im Mittelpunkt steht die Frage: Warum ist es gerade jetzt (2008) zu diesem Veränderungsimpuls im Verwaltungshandeln und zum Einsatz neuer Governance-Strukturen in der Bayerischen Forstverwaltung gekommen? Ausgehend davon soll abschließend der Versuch einer Prognose für den weiteren Einsatz von partizipativen Instrumenten in der Bayerischen Forstverwaltung unternommen werden.

Das aufgezeigte Problemfeld wird in seiner zeitlichen Perspektive mit Hilfe der inhaltsanalytischen Auswer-

<sup>\*</sup>) Korrespondierender Autor: MONIKA B. ARZBERGER.

<sup>1)</sup> Aktuelle Stunde gem. § 65 GeschO auf Vorschlag der Fraktion des Bündnisses 90/Die Grünen „Bayern versagt beim Klimaschutz“, Bayerischer Landtag: Plenarprotokoll 16/126 S. 11838.

<sup>2)</sup> Bayerisches Forstgesetz von 1852 § 36 ff.

<sup>3)</sup> Vgl. hierzu z. B. Änderungsantrag zum Nachtragshaushalt 1986 (LT-Drs. 10/8560). Für die Sanierung von Schutzwäldern wurde ein Sonderprogramm von 25 Mio. DM (△ 12,8 Mio EUR) aufgelegt.

<sup>4)</sup> LT-Drucksache 11/12023: Schutzwaldsanierung im Hochgebirge.

tung von Landtagsdrucksachen, Dokumenten und Veröffentlichungen der Bayerischen Forstverwaltung dargestellt. Die Ergebnisse aus der Begleitforschung im Rahmen des INTERREG-Projekts „Schutzwaldplattformen/-foren in Tirol und Bayern“ (2009–2012) und die theoriegeleitete Auswertung von leitfragengestützten Experteninterviews im Rahmen des Projekts „Ergänzende Begleitung der Bergwaldoffensive“ (2009–2012) dienen dazu, den beobachteten Wandel zu beschreiben und zu analysieren. Die Evaluationsergebnisse des vom Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten geförderten Projekts „Partizipation als kommunikative Strategie in der Forstverwaltung“ (2012–2013) helfen, die Ergebnisse mit dem Verwaltungshandeln in anderen bayerischen Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zu vergleichen und eine Prognose zu entwickeln. Gleichzeitig wurde in der Beobachtung deutlich, dass die politischen Prozesse im alpinen Raum von einer spezifischen Symbolik ‚Schutzwald‘ gestützt werden. Diese Beobachtung wurde im Frühjahr 2011 mit einer Online-Befragung unter den bayerischen Landtagsabgeordneten der 16. Wahlperiode (2008–2013) überprüft.

Als theoretischer Analyserahmen wird das Multiple Streams Framework des US-amerikanischen Politologen John W. Kingdon genutzt, das neben der aktuellen Arbeit von STORCH und WINKEL (2013) bislang kaum Einsatz in der Policy-Forschung im forstlichen Politikfeld fand. Im weiteren umweltpolitischen Umfeld nutzen KARAPIN (2013), TURIN (2012) und BRUNNER (2008) den Ansatz, um nationalstaatliche Veränderung im Energiemarkt zu erklären. HENSTRA (2010), LIU et al. (2010) und RIDDE (2009) legen in ihren einzelnen Analysen den Fokus auf regionale bzw. lokale Prozesse des agenda settings.

KINGDON hat 1984 in seinem Werk „Agendas, Alternatives and Public Policies“ einen Forschungsansatz konzipiert, der Aussagen zur zeitlichen Dynamik und zum Wandel in Politikprozessen ermöglicht. Seinem Rahmenwerk liegt die empirische Untersuchung US-amerikanischer Gesetzgebungsverfahren zu Grunde. Auf dieser Basis entwickelt er ein Konzept, das beschreibt, dass sogenannte ‚policy windows‘ nur dann für politische Veränderungen genutzt werden können, wenn im entscheidenden Moment Probleme, Lösungen und Politikprozesse miteinander verbunden werden.

Nach einer Einführung in das Konzept des Multiple Streams Frameworks, werden die zentralen Elemente des Ansatzes, die für die weitere Analyse genutzt werden, dargestellt. Es wird sich zeigen, dass die Bedeutung von Symbolen und ihr geschickter Einsatz im politischen Prozess für Kingdons Modell wesentlich sind. Nach der Vorstellung des methodischen Vorgehens wird deshalb zunächst die dem Begriff ‚Schutzwald‘ inhärente Symbolik reflektiert. Im Anschluss daran werden die Forschungsergebnisse aufgeführt, der beobachtete Wandel im Verwaltungshandeln erläutert und die im MSF beschriebenen Ströme identifiziert. Auf dieser Basis wird der vorliegende Artikel mit dem Versuch einer Prognose über die Auswirkungen eines vermehrten Einsatzes von partizipativen Verfahren für die Bayerische Forstverwaltung schließen.

## **DIE THEORETISCHE BASIS: MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK VON JOHN W. KINGDON**

### **Das Denken in Strömen oder „How Does an Idea’s Time Come?“**

Das Wesen der Politikgestaltung ist die Lösung von gesellschaftlichen Problemen, die an Regierungen herangetragen werden, um gelöst zu werden (SABATIER, 2007: 3). Doch wie wählt die Politik und der ihr zugehörige Apparat aus der zur Verfügung stehenden Fülle von Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten die jeweils *richtige* Option aus? Der amerikanische Politologe JOHN W. KINGDON betont schon in der einleitenden Überschrift zum ersten Kapitel von „Agendas, Alternatives and Public Policies“, dass für ihn die epistemische Frage nach *richtig* oder *falsch* nicht die leitende Fragestellung für die Analyse ist. KINGDON interessiert vielmehr, *warum* zu einem *bestimmten Zeitpunkt* T die politische Lösung X und nicht die Lösung Y gewählt wird (KINGDON, 1995: 1).

Er entwickelt sein Multiple Streams Framework (MSF) und liefert damit einen analytischen Rahmen für das Verständnis des politischen agenda settings und decision makings (KINGDON, 1995: 196ff). Entscheidend ist der zentrale Gedanke, dass es bei politischen Entscheidungen darauf ankommt, „aus der Vielfalt simultan auftretender Probleme bzw. der Vielfalt eines ‚Problems‘ und der Vielfalt bestehender Policy-Optionen zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Entscheidung zu produzieren, die *eine* mögliche Problemkonstruktion mit *einer* möglichen Policy-Option verknüpft“ (RÜB, 2008: 99 Herv.i.O.). Problem- und policy-Option sind nicht kausal verbunden und haben demnach keinen systematischen Bezug. Dieser muss durch die Verkopplung der unterschiedlichen Ströme erst hergestellt werden (KINGDON, 1995: 165ff).

KINGDON führt das Bild der Streams (Ströme) als Erklärungsmetapher in sein Konzept ein, um das Denken und Argumentieren zu erleichtern (KINGDON, 1995: 85f). Für die Analyse verweist die Metapher auf zeitlich ausgedehnte Prozesse, variable Strukturen bei gleichzeitig fortbestehenden Strukturen und „Ambivalenzen, die in eindeutige Kontingenzen“ (RÜB, 2008: 98) überführt werden müssen. Somit kann die dem MSF zugrundeliegende Idee der Ströme „sowohl der Simultanität vieler Ereignisse gerecht werden, wie auch der Analyse einer einzelnen Policy, die aus der Vielzahl von parallel bearbeiteten Policies herausgehoben und über die entschieden wird“ (RÜB, 2008: 98).

## **DREI STRÖME FLIEßEN DURCH DAS POLITISCHE SYSTEM**

### **• Problem Stream<sup>5)</sup>**

<sup>5)</sup> Im Folgenden werden die von KINGDON eingeführten Bezeichnungen für die Ströme beibehalten und auf eine Übersetzung verzichtet. Grund ist die fehlende sprachliche Differenzierungsmöglichkeit des Deutschen für die unterschiedlichen Dimensionen des politischen Prozesses. Die für KINGDONS Rahmenwerk zentralen Begriffe ‚policy window‘ und ‚political entrepreneur‘ werden als Konzeptbegriffe ebenfalls im Original beibehalten und nicht übersetzt.

Der problem stream enthält eine diffuse Ansammlung von unterschiedlichen Problemlagen, die auf Artikulation warten. Dieser Strom enthält um Aufmerksamkeit konkurrierende Anliegen von Akteuren innerhalb und außerhalb des politischen Systems.

„Probleme sind immer strategische Repräsentationen von Interessen von Akteuren (STONE, 2002), die in den politischen Prozess eingespeist werden.“ (RÜB, 2008: 100) Aus dieser Annahme folgt, dass es im System keine objektiven Probleme gibt. Probleme sind vielmehr der subjektivierter Ausdruck von Interessen, die so oder auch anders hätten ausfallen können.

#### • Policy Stream

Der policy stream setzt sich zusammen aus einer Vielzahl von unterschiedlichen Konzepten, Ideen, Lösungspaketen mit unterschiedlichem „Reifegrad“ sowie lang- oder kurzfristigen Vorhaben. Diese werden von verschiedenen Akteuren permanent und relativ unabhängig von konkreten Problemen produziert.

„Dieser Strom ist der prozessuale Ausdruck der potentiell vorhandenen Policy-Möglichkeiten, über die eine Gesellschaft verfügt, mit denen Politik laufend konfrontiert ist, und durch die Chancen, Möglichkeiten und Alternativen offen gehalten werden“ (RÜB, 2008: 100). Wichtig für das Überleben einer Idee in diesem Strom ist ihre Fähigkeit zur Rekombination mit bereits bestehenden Policies (KINGDON, 1995: 135).

#### • Political Stream

Der political stream repräsentiert die politische Stimmungslage als Randbedingung des Entscheidungsvorgangs. Bei KINGDON (1995: 42) und weiter konkretisiert bei ZAHARIADIS (1999: 77–78) wird der political stream durch drei Indikatoren charakterisiert: das öffentliche Meinungsklima, den Aktivitätsgrad von Interessengruppen und die Verschiebung parlamentarischer Mehrheitsverhältnisse. Zahariadis schlägt vor, diese drei Indikatoren durch die „Leitideologien der Regierungsparteien“ (ZAHARIADIS, 1999: 79) zu ersetzen.

### KEINE LÖSUNG OHNE „WINDOW OF OPPORTUNITY“ UND „POLICY ENTREPRENEURS“

Für KINGDON ist wichtig, dass die drei oben genannten Ströme unabhängig voneinander und mit einer jeweils eigenen prozessualen Logik und Dynamik durch das politische System fließen. Diese Unabhängigkeit bedeutet jedoch nicht, dass diese Ströme eine Form von Abstößungskräften besitzen, sondern es kann Zustände im politischen System geben, die Entscheidungen im Sinne einer Problemlösung möglich machen. Wird ein solcher Zustand erreicht, so öffnet sich unter bestimmten Faktoren für eine befristete Zeit gemäß Kingdon ein „window of opportunity“ (KINGDON, 1995: 185). Das Bild des Fensters macht deutlich, dass es zunächst darum geht, eine kritische Situation bzw. die Chance, eine politische Entscheidung treffen zu können, zu erkennen. Erst durch das Erkennen wird es möglich, eine Entscheidung zu treffen, ob die sichtbar gewordene Chance ergriffen werden soll – oder auch nicht. Das Fenster öffnet sich für eine Problemlösung.

Für das Nebeneinander der Ströme heißt das, dass sich dieses im Zustand des „window of opportunity“ (kurz: policy window) auflöst und sich die Chance ergibt, die drei Ströme für einen befristeten Zeitraum zu koppeln (KINGDON, 1995: 172). Im Wesentlichen gibt es zwei Gründe, die ein policy window öffnen: Zum einen die Dynamik des political streams oder zum anderen gravierende Ereignisse, die im problem stream auftreten.

Hat sich ein policy window geöffnet, so ist für die Möglichkeit einer neuen Problemlösung entscheidend, dass eine Kopplung der drei Ströme stattfindet. Für diesen Vorgang sind die sogenannten „policy entrepreneurs“ (KINGDON, 1995: 179) zentral. In der Regel sind es individuelle Akteure<sup>6)</sup> mit einem spezifischen politischen Anliegen, das sie über einen längeren Zeitraum verfolgen (GELLNER und HAMMER, 2010: 142). Sie erkennen den günstigen Zustand und besitzen die notwendige Strategie, um durch Mittel der politischen Manipulation die Ströme miteinander zu verknüpfen. Die policy entrepreneurs öffnen das policy window, insbesondere durch „kognitive Konstruktionen, also Ideen, Denkmuster, Wahrnehmungsstrukturen, gedachte Kausalitäten und symbolische Formen“ (RÜB, 2008: 104). Wichtig ist, dass sie Ambiguität in Eindeutigkeit überführen und so Emotionen und Denkmuster kontrollieren (ZAHARIADIS, 2003: 19). Auf nationalstaatlicher Entscheidungsebene verweisen die Symbole häufig auf die „nationale Identität, die einerseits von außen konstruiert wird und sich andererseits aus national geteilten Normen und einer gemeinsamen historischen Vergangenheit konstituiert“ (GELLNER und HAMMER, 2010: 143). Für KINGDON, ZAHARIADIS als auch RÜB ist der Prozess der Kopplung im Organisationsbereich der Kernexekutive von Regierungen zu verorten.

Das Neue kann also durch Kopplung der Ströme nur dann entstehen, wenn die Akteure im policy window ihre Problemwahrnehmungen, ihre Lösungsideen und ihre politischen Kräfte – analog zum Garbage-Can-Modell von COHEN, MARCH und OLSEN (1972) – zusammenbringen (KINGDON, 1995: 172ff). Das Ergebnis ist somit abhängig von den Elementen, die zuvor bereits in die Ströme eingebracht wurden, und davon, wie welche Elemente – aus der Vielzahl der möglichen Kombinationen – miteinander verkoppelt werden. Welche Bedeutung das so zusammengeführte Neue für den weiteren politischen Prozess hat, lässt sich zum Entstehungszeitpunkt nicht scharf fassen. RÜB weist deshalb darauf hin, dass Verkoppeln auch darin besteht, „diesem Gemenge situativ oder ex post eine sinnhafte Bedeutung zuzuschreiben, die nicht von sich aus existiert“ (RÜB, 2008: 105).

Wie gezeigt wurde, wählt KINGDON (1984/1995: 1) keinen institutionalistischen Weg, um die Reichweite der politischen Veränderung zu beurteilen. Vielmehr spielen für ihn der richtige Zeitpunkt und einflussreiche Akteure, die policy entrepreneurs, eine zentrale Rolle. Auch wenn sich durchaus Pfadabhängigkeiten und Kontinuitäten zeigen, so ist die Dynamik des politischen Systems durch die Kopplung der Ströme und die Rolle der policy entrepreneurs bestimmt.

<sup>6)</sup> Anmerkung zu KINGDONs Akteursbegriff im MSF: Grundsätzlich gilt für Akteure, dass sie „zwar rational zu handeln [versuchen], aber mit der grundsätzlichen Mehrdeutigkeit aller Phänomene konfrontiert [sind]“ (RÜB, 2009: 358).

itäten im politischen Geschehen beobachten lassen, wie z. B. dass Dinge über Jahre diskutiert werden, so ist zu bedenken, dass „sichtbare“ Kausalität oft erst im Rückblick konstruiert wird (WEICK, 1995: 277). Der eigentliche Moment der Veränderung tritt innerhalb des Prozesses oft plötzlich und überraschend auf. Im MSF sind zwei Faktoren hierfür im Wesentlichen verantwortlich:

1) Die **Zeit**: sie ist ein kontinuierlicher Fluss, zugleich aber auch diskontinuierlich (RÜB, 2008: 361). Im policy window kommt es für Kingdon zu einer quasi Verdichtung von Zeit, in der Veränderungen möglich sind (KINGDON, 1995: 174).

2) Die **Policy Entrepreneurs**: sie „verkoppeln“ das Material der drei eigenständigen Ströme, die durch das politische System fließen. Diese Aktivität, die politische Manipulation, darf als spezifische Form des politischen Handelns verstanden werden und umfasst mehrere Handlungsstrategien (ZAHARIADIS, 2007: 77f):

- *Framing*: einer mehrdeutigen Ausgangssituation eine eindeutige Interpretation geben
- *Symbolization*: Verdichtung von hochkomplexen Sachverhalten auf ein Symbol (RÜB, 2008: 362) verweist unter Bezugnahme auf SUNSTEIN (2005), dass sich auch die Mobilisierung von Ängsten durch Symbolisierung erreichen lässt. Diese angstbesetzten Symbole nehmen auf das Handeln von Akteuren Einfluss, denn sie erzeugen Notwendigkeitskonstruktionen, mit denen politische Entscheidungen als alternativlos begründet werden.
- *Salami tactics*: strategischer Umgang mit Zeit in sequentiellen Entscheidungsprozessen.
- *Affect priming*: strategische Beeinflussung von Emotionen.

Politische Entscheidungen und Policywandel sind demnach stark vom Faktor der politischen Manipulation abhängig (ZAHARIADIS, 2007: 69f). Diese geschieht, indem durch den Impuls der policy entrepreneurs auch die politischen Entscheidungsträger Symbole und Interpretationen, die spezifische kognitive und emotionale Wirkungen haben, nutzen. Der strategische Einsatz der genannten Elemente der politischen Manipulation verändert den Entscheidungsprozess, der es erlaubt,

spezifische Dimensionen eines Problems über andere herauszuheben.

Abschließend sei zu KINGDONs MSF zu bemerken, dass es trotz der bislang seltenen empirischen Anwendung in der forstwissenschaftlichen Politikfeldanalyse ein besonders hohes Erklärungspotenzial zu entfalten verspricht. Insbesondere, weil es Kontingenzen, Ambiguität und die Knappheit von Aufmerksamkeit ins Zentrum der Analyse stellt.

## GEGENSTAND DER ANALYSE: BERG- UND SCHUTZWALDPOLITIK IN BAYERN

Zwei Jahreszahlen markieren den zeitlichen Rahmen für die folgende Analyse der bayerischen Bergwaldpolitik unter der Verwaltungsperspektive: Das Jahr 1984, in welchem die Abgeordneten des Bayerischen Landtags einstimmig den Beschluss „Maßnahmen zum Schutz des Bergwaldes“ (LT-DRS., 10/3978) fassten, und das Jahr 2008, als mit dem Beschluss des Bayerischen Ministerrats, das Klimaschutzprogramm von 2000 in seiner Novellierung aus dem Jahr 2003 mit dem Klimaprogramm 2020 fortzusetzen, für die Forstverwaltung die Möglichkeit geschaffen wurde, ein spezielles Förderprogramm, die Bergwaldoffensive, ins Leben zu rufen.

Auffällig ist, dass zwischen diesen beiden Daten keine politische Diskussion um die „richtigen Maßnahmen“<sup>7)</sup> im Berg- und Schutzwald stattfand und die Haushaltsmittel insbesondere für die fortlaufende Schutzwaldsanierung in hohem Maße von Doppelhaushalt zu Doppelhaushalt für die Forstverwaltung bereitgestellt wurden. Die Bayerische Staatsforstverwaltung und ab der Forstreform 2005 ihre Nachfolgeorganisation, die Bayerische Forstverwaltung, setzt auf finanzielle und informationelle Steuerungsinstrumente und nur in geringem Maß auf die Durchsetzung regulativer Instrumente. Mit der operativen Umsetzung der Bergwald-

<sup>7)</sup> Diskutiert wurde allerdings im Rahmen der Beratungen der Berichte des Obersten Rechnungshofs, ob die durchgeführten Maßnahmen „richtig durchgeführt“ wurden; vgl. ORH Jahresberichte 1995, 1996, 1999.

Tab. 1

**Darstellung der letzten markanten forstpolitischen Entscheidungen in Bayern, die das staatliche Berg- und Schutzwaldmanagement beeinflusst haben und deren Implementationspraxis. Der Rahmen verdeutlicht den Analyseschwerpunkt des vorliegenden Artikels.**  
**Presentation of the latest prominent forest policy decisions in Bavaria, which influenced the state mountain forest and protection forest management, and their implementation practice. The bold frame clarifies the analysis focus of the present article.**

1984	1989	2005	2008
Bayerische Staatsforstverwaltung		Bayerische Forstverwaltung	
Bayerischer Bergwaldbeschluss	Schutzwaldsanierung	Forstreform	Klimaprogramm → BWO
Bergwaldbewirtschaftung/-sanierung		Bergwaldmanagement	
regulativ – finanziell – informationell		partizipativ	

offensive beginnt 2009 die Bayerische Forstverwaltung neue partizipative Steuerungsinstrumente auf regionaler und lokaler Ebene zu erproben und einzusetzen (StMELF, 2008).

Ausgehend von der empirischen Frage, warum sich die Forstverwaltung gerade 2008 mit der Bergwaldoffensive zur Einführung von partizipativen Steuerungsinstrumenten im Berg- und Schutzwaldmanagement im gesamten bayerischen Alpenraum entschloss, wurde die Forschung in zwei Richtungen getrieben:

1) Analyse der Ströme unter der zeitlichen Perspektive (vgl. KINGDON, 1995: 85f):

Die Ausschussprotokolle des Landwirtschaftsausschusses und des Ausschusses Landesentwicklung und Umweltfragen der 10. Wahlperiode des Bayerischen Landtags (1982–1986) sowie die Jahresberichte und Veröffentlichungen der Bayerischen Staatsforstverwaltung der 1980er und 1990er Jahre wurden inhaltsanalytisch untersucht. Die Analyse wurde anschließend erweitert auf forstwissenschaftliche Aufsätze zur Thematik und auf Veröffentlichungen von Naturschutzorganisationen, wie z. B. Deutscher Alpenverein und Verein zum Schutz der Bergwelt, und dann die sich daraus ergebenden Forderungen an die Forstverwaltung und die darin enthaltenen Vorschläge für Maßnahmen im bergwaldpolitischen Feld herausgearbeitet. Sofern für das Verständnis notwendig, wurde die Literatur aus den 1970er Jahren und den Anfängen der bayerischen Forstgesetzgebung hinzugezogen. Vier Experteninterviews mit zwei ehemaligen Forstamtsleitern, einem Mitarbeiter der Bayerischen Forstverwaltung und einem Vertreter eines Naturschutzverbandes, die die Entstehung des Bergwaldbeschlusses und die Umsetzung durch die Forstverwaltung miterlebt hatten, halfen die Strategie der Forstverwaltung nachzuvollziehen. BRÄNDLI und PFISTER (1997) haben in ihrer Untersuchung der Schweizer Forstpolitik des 19. Jahrhunderts ein sogenanntes ‚Waldparadigma‘ beschrieben, das sich für den gesamten Alpenraum nachvollziehen ließ. Das zugrundeliegende Begründungsmuster hat die damalige Forstpolitik stark beeinflusst. Ob dieses Muster auch zwei Jahrhunderte später noch in der Bergwaldpolitik wirksam ist, bzw. heute ähnliche Katastrophenbilder genutzt werden, wurde inhaltsanalytisch überprüft.

Anhand der Jahresberichte und Veröffentlichungen der Forstverwaltung, der öffentlich zugänglichen Drucksachen des Bayerischen Landtags, des Bayerischen Obersten Rechnungshofs und wissenschaftlicher Aufsätze nach 1998 wurden die Strategien der Bayerischen Forstverwaltung im Berg- und Schutzwaldmanagement aufgezeigt.

2) Analyse der aktuellen Kopplung (vgl. KINGDON, 1995: 172ff)

Um den Wandel im Verwaltungshandeln zu verstehen, wurden Ende 2011/Anfang 2012 ausgehend von den Annahmen des MSF dreizehn semistrukturierte Interviews mit den Verantwortlichen aus dem Leitungsdienst (Bereichsleiter und ggf. Abteilungsleiter Forsten), dem Revierdienst und den BWO-Projektmitarbeitern an allen sechs an der BWO beteiligten Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im bayerischen Alpenraum

geführt. Vier dieser Interviews waren Gruppeninterviews mit zweimal 2 Personen, einmal 3 und einmal 7 Teilnehmern; zwei weitere leitfragengestützte Experteninterviews wurden mit Mitarbeitern des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten geführt; insgesamt wurden 23 Personen befragt. In die Entwicklung der Interviewleitfäden flossen außerdem die Erfahrungen aus der Begleitforschung des INTERREG-Projekts „Schutzwaldplattformen/-foren in Tirol und Bayern“ (01/2009–09/2012) und des Projekts „Ergänzende Begleitung der Bergwaldoffensive“ (01/2009–12/2011) mit ein. Im Rahmen dieser Forschung kann zwischen einer formativen Evaluierung (WOLLMANN, 2004) durch einen Mitarbeiter des Lehrstuhls für Wald- und Umweltpolitik der Technischen Universität München und einer analytisch-beratenden Begleitforschung im engeren Sinne unterschieden werden. Letztere wurde von einem Mitarbeiter des Lehrstuhls für Wald- und Umweltpolitik der Technischen Universität München (2009–2011) und einer Mitarbeiterin der Bayerischen Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft (2009–2012) durchgeführt.

Eine Klammer zwischen den beiden zeitlichen Analyseeinheiten bildet die Online-Befragung aller Bayerischen Landtagsabgeordneten vom 25.02.–08.03.2011. Ausgehend vom Symbolbegriff<sup>8)</sup> ERNST CASSIRERS (1929) wurde überprüft, welche Bedeutungsgehalte die Abgeordneten der aktuellen Wahlperiode 2008–2013 mit dem Begriff ‚Bergwald‘ verbinden.

Die Ergebnisse der Evaluation des vom Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten geförderten Projekts „Partizipation als kommunikative Strategie in der Forstverwaltung“ (2012–2013) dienen dazu, den beobachteten Wandel im Alpenraum mit den Entwicklungen in anderen Regierungsbezirken zu vergleichen und Prognosen für den weiteren Prozess zu entwickeln.

## **‚SCHUTZWALD‘: NORMIERTE EIGENSCHAFT UND BIPOLARES SYMBOL**

„Die Bergwälder sind die wichtigsten Wälder Bayerns.“ schreibt Christian Sebald am 6. März 2009 in seinem Beitrag „Die Lawinenfänger. Schutzmaßnahmen in den Alpen“ über die alpinen Wälder. Diesen Wäldern werden besondere Funktionen zugesprochen und daher stellt die Gesellschaft auch besondere Anforderungen an sie: Sie sollen vor Muren und Lawinen, Steinschlag und Überschwemmungen schützen und so das Leben in den Tälern und den Transit über die Pässe ermöglichen (SUDA und ARZBERGER, 2011: 275). Gut eineinhalb Jahrhunderte früher wurde in Bayern bereits ähnlich argumentiert. Ministerialkommissär Waldmann betont 1851 in den Beratungen zum ersten bayerischen Forstgesetz die Wichtigkeit und Besonderheit der Gebirgswälder gegenüber den Wäldern des Flachlands (JANDEBEUR, 1852: 280ff).

<sup>8)</sup> CASSIRER beschreibt, dass die Menschen in ihrer Geschichte Objekten Bedeutungen zusprechen. So wurde aus der Ansammlung von Bäumen auf Berghängen ein Wald der schützt, ein ‚Schutzwald‘.

1852 verabschiedete der bayerische Landtag das erste landesweite Forstgesetz, das eine Fülle von unterschiedlichen, regional gültigen Forstordnungen und forstlichen Regelwerken auch in den bayerischen Alpen ablöste. In Paragraf 36 wurde geregelt, dass die „Wälder auf Bergkuppen und Höhenzügen, an steilen Bergwänden, Gehängen und Leiten, auf Steingeröllen des Hochgebirges, auf den Hochlagen der Alpen und in allen Örtlichkeiten, wo die Bewaldung zur Verhütung von Bergstürzen dient“, Schutzwald kraft Gesetz sind. Diese Normierung wurde mit fast gleichlautendem Text durchgängig bis heute erhalten (vgl. Art. 10 BayWaldG).<sup>9)</sup>

Nach dieser Definition wird auch in den bayerischen Mittelgebirgen und an steilen Böschungsfanken Schutzwald ausgeschieden, doch zeigt sich, dass nicht nur für Politik und Gesellschaft, sondern auch für die Forstverwaltung primär die Wälder des Alpenraums mit dem Begriff ‚Schutzwald‘ verbunden werden (STMELF, 2010). Etwas mehr als ein Zehntel des Waldes in Bayern stockt in den Bayerischen Alpen, davon sind aktuell 150.000 ha, also knapp 2/3 Schutzwald kraft Gesetz. Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass sich seit gut 10 Jahren eine zunehmende Gleichsetzung der Begriffe ‚Schutzwald‘ und ‚Bergwald‘ in politischen Reden und Veröffentlichungen der Forstverwaltung finden lässt.

Mit der normativen Festsetzung gingen von Beginn an für Besitzer eines Waldes in den oben beschriebenen Lagen Bewirtschaftungsauflagen, Nutzungseinschränkungen und Erlaubnisvorbehalte einher. Allerdings genügten die Regelungen nicht, dem Flächenverlust von Schutzwäldern in den Alpen Einhalt zu gebieten. In dem 1975 neu erlassenen Bayerischen Waldgesetz wurde deshalb der Erhalt des Schutzwaldes als primäres Ziel festgelegt. Mit der Begründung, dass die Schutzwälder eine besondere gesellschaftliche Funktion haben und sich deshalb die Bewirtschaftung „mehr an ihrer Bedeutung für die Allgemeinheit als an den wirtschaftlichen Interessen des Waldbesitzers auszurichten“ (ZEHRLE, 2000) hätte, wurden die Nutzungseinschränkungen fortgeschrieben.

In den 1980er Jahren beherrschte die Diskussion über das Waldsterben die politische Agenda. Die bayerischen Alpen bedrohte damals ein Szenario, in dem der Verlust der Schutzwirkung der Wälder das Leben in den Alpentälern unmöglich gemacht hätte. Die Auswertung der Ausschussprotokolle des Bayerischen Landtags zeigt, dass die Abgeordneten dieses Szenario sehr ernst nahmen und deshalb in den vorbereitenden Ausschusssitzungen 1984 (BAYLT, 1984a) weitere tief greifende Nutzungseinschränkungen für die Schutzwälder diskutierten, die weit über die Regelungen des Waldgesetzes hinausgingen. Im Maßnahmenbeschluss zum Erhalt des Bergwaldes wurde nicht mehr zugelassen, Bergwald für Freizeiteinrichtungen und Infrastrukturmaßnahmen zu roden. Die Wildbestände sollten rasch reduziert und Waldweiderechte umfassend und umgehend abgelöst werden. Die Forstverwaltung wurde aufgefordert, dazu beizutragen, die Auswirkungen sich auslichtender

<sup>9)</sup> BayWaldG: Waldgesetz für Bayern in der Fassung der amtlichen Bekanntmachung vom 22. Juli 2005.

Alpenwälder hinauszuzögern, bis nachwachsender Wald die Schutzfunktion übernehmen könne (BAYLT, 1984).

Die Umwelthistoriker DANIEL BRÄNDLI und CHRISTIAN PFISTER (1997: 50ff) zeigen, dass im 19. Jahrhundert Forstleute starken Einfluss auf die Forstgesetzgebung und die Etablierung neuer forstlicher Institutionen im Alpenraum nahmen. Die Akteure nutzten damals einen Erklärungsansatz, den die beiden Autoren „Waldparadigma“ (BRÄNDLI und PFISTER, 1997: 51) nennen. Bereits im 18. Jahrhundert erklärten die Fachleute Überschwemmungskatastrophen im Flachland und den Voralpen mit Waldrodungen im Gebirge. Auch in den Reden von Ministerialkommissär Waldmann in den Beratungen zum ersten bayerischen Forstgesetz findet sich dieser Erklärungsansatz wieder (JANDEBEUR, 1852: 282). Den Überschwemmungen wurden weitere Naturkatastrophen wie Lawinen und Murgänge zur Seite gestellt.

Die beklemmende Kausalkette war einfach: Waldrodungen im Gebirge führen zu Naturkatastrophen. War es zunächst der fehlende Wald, also die Leerstelle in der Natur, die Furcht erregte (vgl. SUNSTEIN, 2005), so lässt sich über die Jahre eine Verkürzung und Umkehr beobachten, die den noch stockenden Wald zum Helden erklärt, der die Gefahr abwendet. Ein plakatives Bild dieses Helden hat Friedrich Schiller in seinem Theaterstück „Wilhelm Tell“ (1804) gezeichnet. Als „Landwehr“<sup>10)</sup>, als ein lebendiger Schutzschild schützt der Wald die Bevölkerung der Ortschaft Altdorf vor Lawinen, vor drohenden Katastrophen. Daraus folgt die Verpflichtung, diesen schützenden Wald zu erhalten – keine Axt darf einen Streich führen, sonst droht nicht nur dem Einzelnen, sondern der Gemeinschaft Gefahr.

## **DIE SCHUTZWALD-SYMBOLIK: DER SCHUTZBEDÜRFTIGE SCHÜTZENDE BERGWALD**

Die im 18. Jahrhundert gefährliche Leerstelle in der Landschaft wurde im 19. Jahrhundert quasi gefüllt: der Wald in den Gebirgen wurde zum rettenden Helden erklärt. Das Bild des schützenden Schutzwaldes wurde so im gesellschaftlichen Gedächtnis fest verankert, damit war der Begriff ‚Schutzwald‘ als Symbol im 20. Jahrhundert für den politischen Diskurs nutzbar. Allerdings zeigt die Literaturanalyse, dass sich die mit dem Bild verknüpften Kausalitäten verändert haben. War es zunächst der nutzende Mensch (PLOCHMANN, 1985: 143), der den schützenden Bergwald direkt bedrohte, so kam ab den 1970er Jahren der in größeren Zusammenhängen die Umwelt belastende Mensch hinzu, dem der schützende Bergwald zum Opfer fiel. „Da jedoch abzusehen ist, daß diese Maßnahmen [= Luftreinhaltung] nicht rechtzeitig greifen, muß den Folgen größerer Waldverluste in den bayerischen Alpen ins Auge gesehen werden. [...] dann sind in den bayerischen Alpen mit Sicherheit unabsehbare Schäden in der Landschaft auf Generationen hinaus zu erwarten“ (KARL, 1985: 3f).

Eine Befragung der bayerischen Landtagsabgeordneten 2011 zeigt, dass auch heute mit dem Begriff ‚Bergwald‘ sowohl die aktive als auch die passive Dimension des Schutzes eng verknüpft sind (SUDA und ARZBERGER,

<sup>10)</sup> SCHILLER, F. (1804): Wilhelm Tell 3. Szene, 3. Aufzug.

Tab. 2

**Kategorisierte Antworten der Bayerischen Landtagsabgeordneten in einer Online-Befragung im Februar/März 2011 auf die Frage: „Denken Sie an Bergwald in Bayern. Was kommt Ihnen bei diesem Gedanken spontan in den Sinn? Bitte beschreiben Sie dies kurz!“ (n = 38).**  
**Categorized responses of members of the Bavarian state parliament to the following question in an online survey (February/March 2011): "Think of mountain forest in Bavaria. What comes to your mind spontaneously at this thought? Please describe it in a short way!" (n = 38).**

Kategorie ----- Nennung	Naturschönheit	Schutz der Bevölkerung/ Lebensraum	Schutzobjekt	Persönliches Erleben	Heimat/Bayern	Wirtschaftswald	Naturzerstörung	Erholung allgemein	Artenschutz
absolut	19	15	12	11	8	6	4	3	3
%	50	39	31	28	21	15	10	7	7

2001: 278). Von 181 angeschriebenen Abgeordneten füllten 38 ( $\pm 20\%$ ) den Onlinefragebogen aus. Von diesen kamen 43% aus den alpennahen Regierungsbezirken Oberbayern und Schwaben; 50% waren aktuell Mitglieder des Landtagsausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

Auf die Frage, was sie mit ‚Bergwald in Bayern‘ assoziieren, konnten die Teilnehmer frei und unbegrenzt formulieren. Alle Antworten enthielten wenigstens eine, 63% der Abgeordneten antworteten mit mehr als einer Assoziation. Diese wurden neun Kategorien zugeordnet. *Tabelle 2* gibt einen Überblick in der Reihenfolge der Nennungen. 39% der Abgeordneten denken beim Begriff ‚Bergwald‘ an den schützenden Wald, der die Bevölkerung und/oder den alpinen Lebensraum bis ins Alpenvorland hinein schützt. 31% betonen, dass der Bergwald zu schützen ist. Wenn Gründe für das Schutzbedürfnis genannt werden, so sind diese vielfältig und reichen von ‚Klimawandel‘ bis zu überbordenden ‚touristischen Ansprüchen‘. Nur Nennungen, die in die Kategorie ‚Naturschönheit‘ eingeordnet werden konnten, waren häufiger.

Zum Zeitpunkt der Umfrage erschütterten keine größeren Katastropheneignisse die Öffentlichkeit und Politik, die die häufige Nennung (Rang 2 + 3) erklären könnten. Vielmehr bestätigt die Umfrage die These, dass die Schutzwald-Symbolik in der gesellschaftlichen Wahrnehmung fest verankert ist und nicht hinterfragt wird. Die Symbolik des schützenswerten Schutzwaldes hat sich etabliert und in der Kommunikation über Bergwälder im Sprachgebrauch durchgesetzt. Gleichzeitig liefert diese Symbolik ein politisches Argument, diese Wälder zu erhalten und zu gestalten (SUDA/ARZBERGER, 2011: 285f).

Die naturwissenschaftlichen Zusammenhänge sind weitaus komplexer. Z.B. lässt sich die Kausalität, zunehmende Überschwemmungen im Flachland seien die Folge von zurückgehender Waldfläche im Gebirge, in dieser Einfachheit nicht begründen. So ist es zwar mög-

lich, die Auswirkungen des Klimawandels für unterschiedliche Szenarien zu modellieren, jedoch sind konkrete Vorhersagen für spezifische Regionen nicht möglich (vgl. hierzu exemplarisch GRIESS et al., 2012; KÖLLING et al., 2009). Umso besser wirkt deshalb die bipolare Symbolik des Schutzwaldes. Sie erklärt die Natur durch Simplifizierung des Wirkzusammenhangs (vgl. CASSIRER, 1923: 8ff; VOSS, 2006: 167) von Schutzwald und Naturgefahren. Die Ambiguität wird ganz im Sinne des MSF reduziert. Im Symbol des ‚schutzbedürftigen schützenden Schutzwaldes‘ bewahren sich geschichtliche Überlieferungen und Erfahrungen früherer Generationen, die den Schutz bzw. fehlenden Schutz durch Bergwald erlebt haben. Diese Kollektivsymbolik (LINK, 1982: 7) erfüllt eine ethische Funktion. Da ist zum einen die moralische Anleitung „Schutzwald ist zu schützen!“ und zum anderen die Sinnstiftung für das menschliche Handeln „Wenn wir den Schutzwald schützen und erhalten, dann bewahrt er uns vor Naturkatastrophen.“.

Die Symbolik des Schutzwaldbegriffs wirkt auf die politische Auseinandersetzung (SUDA/ARZBERGER, 2011: 286f), denn im Zuge der Simplifizierung ließ sich eine greifbare, nachvollziehbare Programmatik etablieren. Die Vereinfachung ist notwendig, um Kausalannahmen über die Wirkungen der gewählten politischen und praktischen Instrumente zu treffen. Die erwartete Wirkung legitimiert den Ressourceneinsatz und begründet, warum diese für andere Aufgaben des Staates nicht (mehr) zur Verfügung stehen.

Das Symbol ‚Schutzwald‘ vermittelt Sicherheit in einer Welt, die sich als zunehmend komplex und kontingent erweist (VOSS, 2006: 13f, 22). Schutz schafft Sicherheit. Sicherheit gehört zu den primären Bedürfnissen eines Individuums und ganzer Gesellschaften. Der ‚Schutzwald‘ als Kollektivsymbol ist damit für die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen anschlussfähig, da sich in ihm die verschiedenen Bedeutungsschichten und Interpretationen von Sicherheit zusammenfassen lassen.

## NEUE INSTRUMENTE IM BERGWALDMANAGEMENT

Die Auswirkungen des Klimawandels beeinflussen das Bergwaldmanagement nicht nur unter ökologischen Gesichtspunkten, sondern auch durch neue forstpolitische Programme (STORCH und WINKEL, 2013). Im August 2008 startete der Bayerische Forstminister JOSEF MILLER die Bergwaldoffensive (BWO) mit dem Ziel, den Bergwald in den Bayerischen Alpen „für die Klimaveränderungen fit [zu] machen“ (MILLER, 2008: 10). Hinter der prophylaktischen Formulierung steht ein spezielles Förderprogramm, das die Besitzer von Privat- und Körperschaftswäldern motivieren soll, ihre Wälder an die sich ändernden Klimabedingungen anzupassen, um die Schutzfunktion der Bergwälder langfristig zu erhalten. Allerdings sieht das Programm vor, dass nur Waldbesitzer, deren Grundstücke in sogenannten BWO-Projektgebieten liegen, die neue Förderung nutzen können. Diese Fördergebiete werden in einer Vorauswahl von den für den Alpenraum zuständigen sechs Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ÄELF) ausgeschieden. Mit Start der Bergwaldoffensive wurden die Ämter nicht nur aufgefordert, mögliche Projektgebiete zu eruieren, sondern gleichzeitig sollten sie sogenannte BWO-Beiräte auf Landkreisebene ins Leben rufen (StMELF, 2008). In diese Gremien wurden Vertreter aus Politik, Behörden, Waldbesitzerorganisationen, Naturschutz- und Jagdbesitzerorganisationen berufen. Aufgabe dieser Beiräte ist zum einen, das jeweilige ÄELF bei der Auswahl der Projektgebiete zu unterstützen, und zum anderen, die folgende Umsetzung der Maßnahmen mittels Öffentlichkeitsarbeit zu unterstützen (StMELF, 2008).

In BWO-Projektgebiete (20–2000 ha) sollen vor allem größere pflegebedürftige fichtendominierte Bergwaldbestände in Schutzwaldlagen aufgenommen werden, um diese in standortgerechte Bergmischwälder aus Fichte, Tanne, Buche und Bergahorn umzubauen. Um dieses Ziel zu erreichen, stehen verschiedene waldbauliche Methoden zur Verfügung. Eine wesentliche Aufgabe ist es, den Strukturreichtum der Wälder zu erhöhen, weshalb ein besonderes Augenmerk auf der Förderung der Verjüngung, sei es durch Pflanzung oder natürliche Verjüngung der verschiedenen Baumarten, liegt. Verhindert eine unzureichende Feinerschließung die Umsetzung von waldbaulichen Maßnahmen, wird als vorbereitende Maßnahme die Erschließung im Projektgebiete verbessert.

Um die im Vordergrund stehende Verjüngung der Bergwaldbestände langfristig sicherzustellen, sind angepasste Wildbestände notwendig (vgl. hierzu z.B. EL KATEB et al., 2009; KELLER und EGGENSBERGER, 1996). Das Konzept der BWO sieht vor, in Gebieten, in denen die Wildbestände zu hoch sind, die waldbaulichen Maßnahmen durch ein angepasstes Jagdmanagement zu begleiten. Dieses wird im Rahmen der Förderzusagen an die Waldbesitzer in den Projektgebieten von der Forstverwaltung eingefordert.

Sobald die Abstimmung über die Auswahl der Projektgebiete abgeschlossen ist, werden vom zuständigen ÄELF die betroffenen Waldbesitzer informiert und ein

projektbezogener Ausschuss ins Leben gerufen (StMELF, 2008). Mitglieder dieses Ausschusses sind Vertreter der Waldbesitzer, Vertreter der Kommune, in der das Projektgebiet liegt (in der Regel der Bürgermeister), Vertreter der Almwirtschaft, Vertreter der Jagd, der Unteren Naturschutzbehörde, der Unteren Jagdbehörde, des Wasserwirtschaftsamts, Vertreter des Tourismus, Vertreter der Naturschutzverbände und Vertreter der Forstverwaltung. Je nach regionaler Besonderheit kann die Zusammensetzung variieren. In diesem Ausschuss werden die forstlichen Planungen, ggf. die Erschließungsplanungen, das lokale Jagdkonzept und, sofern von den Beteiligten eingebracht, weitere Planungen beraten und die Umsetzung miteinander abgestimmt. Diese Ausschüsse treffen sich in regelmäßigen Abständen, um den Fortschritt der Maßnahmen zu begleiten und nächste Schritte zu beraten.

Im Rahmen der BWO erhielten die ÄELF die Möglichkeit, neues Personal – BWO-Manager – für die Programmlaufzeit einzustellen (StMELF, 2008). Die Aufgaben der neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beziehen sich auf alle Tätigkeiten rund um die Ausschreibung, Durchführung und Abwicklung der forstlichen Maßnahmen in den Projektgebieten; darüber hinaus sind sie auch für die Betreuung und meist auch Leitung der Projektausschüsse zuständig. Letzteres hat sich als sehr große Herausforderung nicht nur für die neu eingestellten BWO-Manager herausgestellt. Die neue Form der Steuerung hat nicht nur Veränderungen nach außen in der Zusammenarbeit mit den verschiedenen Interessengruppen und Waldbesitzern gebracht (BÖHLING und ARZBERGER, 2014), sondern hatte auch eine Wirkung nach innen in die Forstverwaltung und ihr Verwaltungshandeln. Die Abstimmungsprozesse innerhalb der Behörden wurden transparenter – und teilweise neu – organisiert.

Zwei Kennzeichen unterscheiden das forstpolitische Programm ‚Bergwaldoffensive‘ von den bisherigen Förderinstrumenten, wie sie die zu Beginn der BWO gültige „Richtlinie für Zuwendungen zu waldbaulichen Maßnahmen im Rahmen eines forstlichen Förderprogramms“ (WALDFÖPR, 2007) vorsah. Während grundsätzlich jeder Waldbesitzer Anspruch auf Förderung gemäß den in der WALDFÖPR festgelegten Fördertatbeständen hat, kommen die speziellen Fördertatbestände der BWO nur Waldbesitzern in den ausgeschiedenen Projektgebieten zu Gute, sofern sich diese zuvor zur Zusammenarbeit bereit erklärt haben. Das heißt, 1) die BWO kennt weitere Fördertatbestände, 2) die BWO fordert den Einsatz partizipativer Methoden. Auf Letzteres waren weder die Beteiligten vorbereitet, was oftmals zu großer Verwunderung und Skepsis in den Informationsveranstaltungen vor Ort führte, noch hatte die Verwaltung zu Beginn der BWO die dafür notwendigen Methoden und Erfahrungen mit der Durchführung zur Hand.

## KLIMAPROGRAMM ÖFFNET POLICY WINDOW

Als 2008 die Bayerische Staatsregierung ihr Klimaprogramm 2020 vorstellte, wurde unter dem Punkt „Schutzmaßnahmen im Bergwald“ klassisch mit Schutzwaldpflege, Sanierung und Schalenwildregulierung

argumentiert. Der Hinweis auf die Weihenstephaner Erklärung (BAY. STAATSREGIERUNG, 2008: 27), der gemeinsamen Plattform aller forstlichen Verbände und Vereine, ließ noch keinen Rückschluss auf den Einsatz neuer Steuerungsinstrumente zu. Erst der erste gemeinsame Informationsflyer zum neuen Programm, den die Forstverwaltung veröffentlichte, führte die Etablierung von partizipativen Gremien in der Öffentlichkeit ein. Wie kam es dazu?

Seit dem Bergwaldbeschluss 1984 ist die Bayerische (Staats-)Forstverwaltung beauftragt, den Erhalt der Schutz- und Bergwälder in den Bayerischen Alpen sicherzustellen und – wenn dafür nötig – Sanierungsmaßnahmen durchzuführen (vgl. hierzu auch das

aktuelle BayWaldG Art. 28 (1) Punkt 9). Nichtsdestotrotz wurden in den vergangenen zweieinhalb Jahrzehnten eine Vielzahl von Problemlagen, die den Berg- und Schutzwald betreffen, von den unterschiedlichsten Akteuren formuliert. *Tabelle 3* gibt in Spalte 1 eine Auswahl der Problemlagen wieder. In der Tabelle wurde bewusst auf eine Sortierung oder Gewichtung der Beispiele (z.B. nach Mehrfachnennungen oder Quelle) im Sinne des MSF verzichtet. Gleiches gilt für die Darstellung der möglichen policy-Optionen (Spalte 2), die von den verschiedensten Akteuren formuliert wurden. Die Inhalte des political streams (Spalte 3) sind Ergebnis unserer Beobachtung und Analyse des Politikfeldes in Bayern.

Tab. 3

**Charakterisierung der drei Ströme im Politikfeld Bayerische Berg- und Schutzwaldpolitik. Die genannten Beispiele im problem stream und policy stream sind eine Auswahl aus Veröffentlichungen der verschiedenen Akteure (Verwaltungen, Verbände, Wissenschaft) der vergangenen 25 Jahre, einige der Beispiele stammen aus den Interviews, die mit Mitarbeitern der Verwaltung im Rahmen des Projekts „Ergänzende Begleitung der Bergwaldoffensive“ geführt wurden. Die Beispiele sind verkürzt und nicht vollständig, ihre Reihung ist rein zufällig und stellt keine Wertung dar. Die Inhalte des political streams sind Ergebnis der eigenen Analyse des Politikfeldes.**

**Characterization of three streams in the policy field Bavarian mountain and forest protection policy. The examples given in the problem stream and policy stream are a selection found in publications of various stakeholders (governments, organizations, academia) over the last 25 years, some of the examples are taken from the interviews with employees of the administration in the context of the project 'Additional monitoring of mountain forest offensive'. The examples are shortened and incomplete, their ranking is purely coincidental and does not constitute a rating. Contents of the political streams are the result of the authors analysis of the policy field.**

<b>Problem Stream</b>	<b>Policy Stream</b>	<b>Political Stream</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schutzwaldsanierung nicht zufriedenstellend</li> <li>• Waldbestände vielerorts überaltert</li> <li>• Wildverbiss im Bergwäldern reduziert</li> <li>• Verjüngung</li> <li>• Naturschutzverbände fordern mehr Transparenz und Mitsprache</li> <li>• Lawinen führen immer wieder zu Straßensperrungen</li> <li>• Vegetationsgutachten steht in der Kritik</li> <li>• Fichtenanteil im Bergmischwald zu hoch</li> <li>• Lawinengefahr steigt</li> <li>• Wildtiere selektieren Baumarten</li> <li>• Sommertrockenheit durch Klimawandel</li> <li>• Viele private Kleinst- und Kleinwaldbesitzer sind untätig</li> <li>• Große Beutegreifer kehren zurück</li> <li>• Öffentlichkeit unterscheidet nicht zwischen BaySF und AELF</li> <li>• ....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehr Geld und Personal für Sanierung bereitstellen</li> <li>• Waldflurbereinigungen durchführen</li> <li>• Großflächig forstliche Maßnahmen über Waldbesitzarten hinweg fördern</li> <li>• Untere Jagdbehörde in Forstverwaltung integrieren</li> <li>• Freistaat kauft Wiesenflächen, um Waldweideflächen ablösen zu können</li> <li>• Jagd- und Schonzeiten neu festlegen: Gesetz ändern</li> <li>• Jagdmethoden zwingend vorschreiben</li> <li>• Umweltmediationen als Standard einführen</li> <li>• Öffentlichkeitsarbeit regionalisieren</li> <li>• Technische Verbauung forcieren</li> <li>• Eigenjagden fördern</li> <li>• Touristische Nutzung einschränken</li> <li>• Flächen für Naturschutz stilllegen</li> <li>• Kommunen stärker einbinden</li> <li>• ....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schutzwaldsanierung incl. Schutzwaldsanierungsstellen etabliert</li> <li>• Forstliche Förderprogramme etabliert</li> <li>• Stabile landespolitische Verhältnisse</li> <li>• Forstreform 2005 weitgehend umgesetzt: Zahl der Forstämter reduziert und in Landwirtschaftsämtern zu AELF integriert</li> <li>• BaySF als eigenständige Organisationseinheit etabliert</li> </ul>

Mit der Entscheidung der bayerischen Staatsregierung, das bayerische Klimaprogramm von 2000 fortzuschreiben, waren die Fachressorts aufgefordert, Inhalte im Sinne des Programms zu formulieren. Die Forstverwaltung nahm diese Chance wahr und setzte parallel zur Formulierung des Textes für das Programmpapier der Staatsregierung 2008 zwei Projektgruppen am StMELF ein, die die eigentlichen Inhalte und Umsetzungsstrategien für die beiden forstlichen Klimaprogramm-Maßnahmen entwickeln sollten. In der Arbeitsgruppe „Schutzmaßnahmen im Bergwald“ waren sowohl Vertreter der forstlichen Referate des Ministeriums als auch Vertreter aus dem Leitungsdienst der Bereiche Forsten der betroffenen sechs Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im Alpenraum und des Amts für Staatgut und -entwicklung aus Teisendorf. Die Projektgruppe gliederte sich zur Bearbeitung einzelner Themenschwerpunkte nochmals in Untergruppen. Mit der Etablierung der Projektgruppe öffnete sich das policy window, das die flächendeckende Einführung partizipativer Verfahren in das Bergwaldmanagement der bayerischen Forstverwaltung möglich machte.

In der Analyse kristallisierte sich ein einflussreicher policy entrepreneur heraus, der die Möglichkeiten, die sich durch das Klimaprogramm 2020 eröffneten, erkannte und starken Einfluss auf die Ausgestaltung des Förderprogramms und die Formulierung der behördeninternen Handlungsempfehlung „BWO-Leitfaden“ (StMELF, 2008) nahm. Dieser brachte von Beginn an seine Erfahrungen und Vorstellungen in den Diskussionsprozess der Projektgruppe ein. Seine lokale Erfahrung, die er im Rahmen eines kleinen, sehr spezifischen Projekts in seinem Amtsbereich bereits mit dem Einsatz partizipativer Verfahren gesammelt hatte, wusste er entsprechend zu nutzen. Anhand des positiven Projektabschlusses und seiner Beispiele, die er aus seinem Netzwerk mit anderen Forstleuten im Alpenraum einbringen konnte, warb er erfolgreich für die Einführung von Beteiligungsgremien auf Landkreis- und Projektebene. Die von ZAHARIADIS (2009: 76f) beschriebenen Übertragungseffekte konnten hier wiedergefunden werden.

Bei der zweiten Sitzung der Projektgruppe im Januar 2009 überraschte dieser policy entrepreneur die Teilnehmer mit einem ausgearbeiteten Kommunikationskonzept, einer Werbekampagne, einem fertigen Logo und dem Start der ersten Maßnahmen in seinem Amtsbereich. Andere Vertreter der ÄELF waren sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht einmal schlüssig, in welcher Form sie das neue forstpolitische Programm in ihrem Zuständigkeitsbereich umsetzen würden. Die Teilnehmer der Projektgruppe beschlossen, das Logo „Bergwaldoffensive“ für das gesamte Programm und alle sechs involvierten Ämter zu übernehmen. Der policy entrepreneur argumentierte, dass die wirksame Symbolik des Schutzwaldes im Begriff des ‚Bergwaldes‘ in der Bevölkerung anschlussfähig sei und für die Kommunikationsstrategie genutzt werden solle. Mit dieser Argumentation war er auch bei den Verantwortlichen im StMELF anschlussfähig, denn im internationalen forstpolitischen Netzwerk wurde der Einsatz von partizipativen Verfahren zunehmend diskutiert.

Formuliertes Ziel der Bergwaldoffensive ist es, die pflege- und umbaubedürftigen Privat- und Körperschaftswälder in den alpinen Bergwäldern waldbaulich zu behandeln, um ihre Stabilität langfristig zu erhöhen. In den vorgeschlagenen Maßnahmen, vor allem auch in der Notwendigkeit, regionale jagdliche Konzepte zu entwickeln, waren sich die Forstbeamten alle einig. Die Analyse zeigte jedoch, dass der zentrale policy entrepreneur den günstigen Moment auch nutzte, um ein für ihn zweites wichtiges Anliegen zu wirklichen: „Natürlich war es für uns auch wichtig, unsere Position im Landkreis zu stärken und als zuständige Verwaltung wahrgenommen zu werden.“ (GInt FVA 12-6/1, 2012). Nach der Neuorganisation der Forstverwaltung 2005 und ihrer Eingliederung in die regionalen Landwirtschaftsverwaltungen war diese gefordert, ihre Rolle neu zu definieren und sich im politischen Feld zu positionieren. Dass dafür die Bergwaldoffensive genutzt werden konnte, kann als „retrospektive Sinnzuweisung“ (WEICK, 1995: 277) interpretiert werden. Wenige ÄELF erkannten diese Chancen ebenfalls, die anderen mussten in Beratungsgesprächen auf diese Möglichkeit hingewiesen werden.

Der beschriebene policy entrepreneur konnte nicht nur in der Analyse herausgearbeitet werden, sondern wurde auch von anderen Akteuren, insbesondere in der Forstverwaltung, als solcher wahrgenommen und seine „Impulskraft“ in den Befragungen beschrieben. In dem parallel im Rahmen des Klimaprogramms gestarteten forstlichen Förderprogramm, das die Anpassung der Wälder an den Klimawandel im restlichen Bayern anstoßen will, konnte kein policy entrepreneur identifiziert werden. Dieses Programm führte zwar auch Projektgebiete ein, zeichnete sich ansonsten jedoch durch klassische forstliche Beratungsansätze aus. Es löste keinen ähnlichen Veränderungsimpuls innerhalb der Forstverwaltung aus.

## **MSF – NUTZBARE ERKLÄRUNGSHEURISTIK**

Die bayerische Berg- und Schutzwaldpolitik wird getragen von der politischen Überzeugung, dass der Erhalt des alpinen Waldes eine landeskulturelle Daueraufgabe ist. Die starke Symbolik ‚Schutzwald‘ legitimiert einen hohen Ressourceneinsatz. Dennoch zeigt der Blick in die Teildiskurse, vor allem im Bereich Jagd und Weide, dass sich die diskutierten Problemstellungen und damit einhergehenden Konflikte über die Jahre kaum verändern. Der Forstverwaltung stehen im Privat- und Körperschaftswald vor allem finanzielle Steuerungsmittel in Form von Fördermitteln zur Verfügung, um Waldbesitzer zu Maßnahmen und Handlungen zu motivieren. Die fachliche Beratung im Sinne des Gemeinwohls nimmt hier einen wichtigen Part ein. Ihrer hoheitlichen Rolle im Erhalt des Schutzwaldes wird sie in Genehmigungsverfahren im Rahmen des Waldgesetzes gerecht. Die 2005 durchgeführte Forstreform brachte hierbei keine Veränderungen.

Wie gezeigt werden konnte, eröffnete die Novellierung des bayerischen Klimaprogramms im Jahr 2008 die Möglichkeit, ein neues Steuerungsinstrument einzuführen. Der Zwang, Programminhalte zu formulieren und sich als Ressort zu positionieren, verdichtete im Sinne

des MSF die Zeit, die Kopplung von Elementen des policy streams und problem streams möglich machte. Ort der Kopplung war das STMELF, die Kernexekutive auf Landesebene. Das MSF geht davon aus, dass politische Entscheidungen auch in relativ stabilen Politikfeldern unter den Bedingungen der Kontingenz gefällt werden. „All das, was ist und zugleich auch anders möglich ist“ (RÜB, 2008: 92), galt auch für den Moment, als sich das policy window für das Entstehen der Bergwaldoffensive mit ihren starken partizipatorischen Elementen öffnete. Das originäre Ziel von Staatsregierung und Forstverwaltung war nicht, neue partizipative Verfahren für die Forstverwaltung zu etablieren, sondern die Pflege der Bergwälder zu verbessern, die Schutzwälder flächig zu erhalten und keine weiteren neuen und teuren Sanierungsflächen entstehen zu lassen. Aus dem Strom der Lösungsvorschläge hätten prinzipiell auch andere Elemente gewählt werden können, als die gesellschaftliche Diskussion um den Klimawandel auch die Diskussion um den Schutz und Erhalt der Bergwälder wieder aktivierte. Dass dabei eine etablierte Symbolik zur Verfügung stand, erleichterte das agenda setting.

Ohne die Überzeugungskraft und das geschickte Taktieren des beschriebenen policy entrepreneurs hätte die Bergwaldoffensive vermutlich eine andere Ausgestaltung erhalten und die Forstverwaltung hätte wiederum andere Handlungsoptionen gewählt. So aber konnte der policy entrepreneur sein Interesse, diese einmal gemachte Erfahrung mit dem erfolgreichen Einsatz einer partizipativen Konfliktlösung im Bergwaldmanagement im gesamten Amtsbereich zu wiederholen, durchsetzen. Der herausfordernden Situation, das Bergwaldmanagement in den Privat- und Körperschaftswäldern zu intensivieren, wurde ein deutliches Lösungsbild, das den Einsatz von Teilnahmeverfahren enthielt, gegenübergestellt (Framing) und die ersten Erfahrungen enthusiastisch – auch über die Grenzen der eigenen Verwaltung hinaus – kommuniziert (affect priming). Die Schutzwald-Symbolik wurde als das leitende Symbol auch für die Anpassungsstrategien im Klimawandel bekräftigt (Symbolisierung). Ob es sich bei der Entwicklung der Kommunikationsstrategie im Amtsbereich des policy entrepreneurs um salami tactic im Sinne des MSF handelt, konnte nicht eindeutig herausgearbeitet werden.

Schwierig zeigte sich in der analytischen Anwendung des MSF, dass die beteiligten Akteure in den Interviews dazu neigten, eine „retrospektive Sinnzuweisung“ (WEICK, 1995: 277) zu konstruieren. Hinzu kommt, dass langandauernde systemische Prozesse die Wahrnehmung überlagern können. In der vorliegenden Untersuchung konnte dieser Effekt durch eine nahezu vollständige Befragung aller beteiligten Akteure in Kombination der inhaltsanalytischen Auswertung der Akten reduziert werden. Für den MSF ist eine (verwaltungs-)politische Entscheidung durch viele Faktoren bedingt, deren vielfältige Kombinationsmöglichkeiten nicht mehr durch monokausale Verursachungen erklärt werden können. Die Verursachung ist kontingent, dennoch kann es Regeln oder Wahrscheinlichkeiten geben, die Kausalitäten sichtbar werden lassen. Der hier beschriebene Wan-

del im Verwaltungshandeln war von einem Set von Bedingungen abhängig, die das Eintreten eines Ereignisses zwar wahrscheinlich machen, aber das Ereignis dennoch nicht vollständig erklären (KINGDON, 1995: 190f). Gleichwohl hat sich der heuristische Ansatz des Multiple Stream Frameworks hilfreich für die Erklärung des Politikwandels in Bezug auf den Einsatz von neuen Steuerungsformen in der bayerischen Schutzwaldbewirtschaftung gezeigt.

Mit der Entscheidung, regionale und lokale Beteiligungsgremien für das Bergwaldmanagement in allen Landkreisen des bayerischen Alpenraums einzuführen, wurde ein Veränderungsimpuls gesetzt, der weit mehr in Bewegung setzte, als beabsichtigt. Denn anders als die Durchführung eines einzigen Modellverfahrens verlangt die Etablierung von partizipativen Verfahren zur Prozesssteuerung eine Anpassung der Strukturen innerhalb der Verwaltung und eine Rollenklärung in der Außenbeziehung der regionalen Behörden: Ein Effekt, der von der Projektgruppe nicht geplant war und die beteiligten ÄLWF noch immer vor Herausforderungen stellt.

### **MEHR LOKAL GOVERNANCE IM BAYERISCHEN WALDMANAGEMENT IN DER ZUKUNFT?!**

Bereits heute lässt sich beobachten, dass die Forstverwaltung beginnt, den Einsatz von Teilnahmeverfahren als Steuerungsinstrument über die Grenzen des Alpenraums hinaus auszudehnen, die Waldinitiative Ostbayern ist hierfür nur ein Beispiel. Damit stellt sich die Frage, welche Konsequenzen sich für die Bayerische Forstverwaltung aus dem vermehrten Einsatz von partizipativen Verfahren ergeben?

Als Ressortverwaltung hat die Forstverwaltung heute nicht nur Aufgaben des Gesetzesvollzugs, sondern sie ist auch mit Entwicklungs- und Planungsaufgaben betraut (FRANZ, 2010: 25). Im Gegensatz zu anderen Verwaltungen mit klassischen Planungsaufgaben hat sie jedoch kaum Erfahrungen mit teilnehmungsorientierten Verfahren und partizipativen Steuerungsmethoden. Insbesondere der Klimawandel und tiefgreifende Veränderungen der Gesellschaftsstruktur stellen den Staat und seine herkömmlichen Institutionen vor neue Steuerungsherausforderungen (GELLNER und HAMMER, 2010: 74). Klassische „top-down“-Regelungen, wie sie Genehmigungen und Förderungen darstellen, werden der wachsenden Komplexität und den Autonomiebestrebungen seiner Steuerungsobjekte nicht mehr hinreichend gerecht. Die Auseinandersetzung mit der Herausforderung Partizipation lässt auch institutionelle Anpassungen in der bayerischen Forstverwaltung erwarten. Dass sich dabei der Wandel langsam ausbreitet, widerspricht nicht dem MSF, denn dieses verlangt eben nicht, Entscheidungsprozesse sequentiell als Abfolge einzelner, mehr oder weniger klar abgrenzbarer Phasen zu begreifen (ZAHARIADIS, 2007: 80).

Damit verbunden ist die Erwartung, dass die Forstverwaltung ein neues Steuerungsverhältnis entwickeln wird; ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Empfehlungen und Richtlinien an die Hand gibt, wie und wann partizipative Verfahren auf Initiative der Forstverwal-

tung zum Einsatz kommen. Dasselbe gilt jedoch auch für den Umgang mit Beteiligungsverfahren, in denen die Forstverwaltung nicht Initiator sondern Beteiligter ist, wie dies zum Beispiel bei Projekten zu Windkraft im Wald auch heute schon der Fall ist. Eine große Herausforderung wird es sein, den Verhandlungsspielraum festzulegen, der notwendig ist, um in den stattfindenden Diskussionsprozessen als kompetenter Partner wahrgenommen zu werden. Nicht zuletzt scheint auch eine Anpassung der Aus- und Fortbildung für ihr Personal geboten, um die notwendigen Kenntnisse und Kompetenzen der verschiedenen Steuerungsformen, und ganz praktisch der Moderation und Pflege von Netzwerken zu entwickeln.

## ZUSAMMENFASSUNG

2008 startet die Bayerische Forstverwaltung im Rahmen des Klimaprogramms 2020 der Bayerischen Staatsregierung mit der Bergwaldoffensive ein neues forstpolitisches Programm. Ziel dieses Programms ist es, die Privat- und Körperschaftswälder im Alpenraum auf die erwartenden Auswirkungen des Klimawandels vorzubereiten. Durch eine gezielte Pflege der Schutzwaldbestände, sollen diese langfristig funktionsfähig bleiben und teure Schutzwaldsanierungsmaßnahmen verhindert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, setzt die Forstverwaltung erstmals flächig partizipative Verfahren im Bergwaldmanagement ein.

Der vorliegende Artikel geht der Frage nach, warum es mit der Einführung der Bergwaldoffensive zu einem Veränderungsimpuls in der Forstverwaltung kam, in dessen Folge neue Governance-Strukturen eingeführt wurden und sich das Verwaltungshandeln änderte. Dazu werden die Ergebnisse von drei Forschungsprojekten im Zeitraum von 2009–2013 analysiert, die mit theoriegeleiteten Experteninterviews und einer Online-Befragung ergänzt wurden. Den theoretischen Rahmen für die Analyse bildet das Multiple Streams Framework des Politologen JOHN W. KINGDON. Die Streams und das den Wandel möglich machende policy window werden identifiziert und ein einflussreicher policy entrepreneur herausgearbeitet. Der Prozess der Kopplung wird beschrieben, außerdem wird gezeigt wie eine starke Schutzwaldsymbolik den Veränderungsprozess stützte.

Abschließend wird aufgezeigt, welche verwaltungsinternen Prozesse zu erwarten sind, wenn die bayerischen Forstverwaltung flächig partizipative Verfahren als Steuerungsinstrumente einführt. Es wird gefolgert, dass sich das Steuerungsverständnis der Forstverwaltung an die Herausforderungen beteiligungsorientierten Entscheidungsprozesse anpassen und verwaltungsintern kommuniziert werden muss; die Aus- und Fortbildungscurricula müssen entsprechend weiterentwickelt werden. Die Rolle der Forstverwaltung wird sich dadurch auch in der Außenwahrnehmung verändern.

## SUMMARY

Title of the paper: *Participation in mountain forest management of Bavarian Forest Administration. Changed governance in the shadow of a strong symbol.*

In 2008, the Bavarian Forestry Administration launched a new forest policy program, the so called „Bergwaldoffensive“ within the framework of the bavarian-state climate program 2020. The aim of this program is to prepare the private and corporate forests in the Alps on the likely impact of climate change. A targeted maintenance of protection forests should keep them functional in the long-term and prevent remedial measures. To achieve this goal, the affected forestry offices actively approach private forest owners. For the first time the forest service starts participatory processes in the mountain forest management over the whole alpine area. *Table 1* shows the distinct forest policy decisions since 1984 that have influenced the state's protection forest management. In 2008 to the regulatory, financial, and informational instruments were participatory tools added.

The article addresses the question, why there was an impulse to change in the forest administration with the introduction of „Bergwaldoffensive“, in consequence of which new governance structures were introduced and administrative action was changed. For this purpose, the results of three research projects in the period of 2009–2013 are analyzed. This analysis is then supplemented with theory-based expert interviews and an online survey (*Table 2*).

As theoretical framework for the analysis was used the Multiple Streams Framework of JOHN W. KINGDON. The streams and the change-making policy window are going to be identified and an influential policy entrepreneur will be highlighted. Examples for the elements in the three streams are shown in *table 3*. The process of coupling is described, as well as how a strong protective forest symbolism supports the change process. The symbol 'protection forest' procures a sense of security in an increasing complex and contingent world. As a collective symbol it is suitable for political justification: It connects different social groups, because it allows to summarize the different layers of meaning and interpretation of security in the alpine area.

Finally, it is shown that internal changing administrative processes are to be expected when the Bavarian forest administration introduces participatory procedures as instruments of forest governance. The forest administration has to develop new modes of governance to answer the challenges of participatory decision-making. These new modes have to be communicated over the whole administration and guidelines for the local level must be generated; education and training curricula need to be developed accordingly. The role of forest management will thus change in the public perception.

## RÉSUMÉ

Titre de l'article: *Participation à l'aménagement des forêts de protection et des forêts de montagne de l'Administration forestière de Bavière. Comportement administratif modifié à l'ombre d'un symbole fort.*

En 2008 l'Administration forestière de Bavière a démarré un nouveau programme de politique forestière avec l'offensive des forêts de montagnes, dans le cadre du programme climatique de 2020 du gouvernement

régional de Bavière. L'objectif de ce programme est de préparer les forêts appartenant aux propriétaires privés et aux corporations de la zone alpine, aux répercussions attendues du changement climatique. Par des soins ciblés sur les peuplements de forêts de protection, celles-ci doivent demeurer en possession de toutes leurs fonctions sur le long terme et éviter des prises de mesures sanitaires coûteuses. Afin d'atteindre cet objectif, l'Administration forestière emploie d'abord une méthode participative des propriétaires forestiers dans l'aménagement des forêts de montagnes.

Le présent article part de la question suivante: pour-quoi en est-on arrivé à une impulsion de changement au sein de l'Administration forestière avec l'introduction de l'offensive «forêts de montagne»? à la suite de quoi furent notamment introduites de nouvelles structures de gouvernance et le comportement de l'Administration a changé. A cela s'est rajoutée l'analyse des résultats de trois projets de recherche sur la période 2009–2013 qui ont été complétés avec des interviews d'experts suivant un fil directeur théorique et une enquête en ligne. Le cadre théorique de l'analyse a été conçu par le «Multiple Streams Framework» du politologue John W. Kingdon. Les courants et la fenêtre politique rendant le changement possible ont été identifiés et un entrepreneur très influent au plan politique a été travaillé sur ce sujet. Le processus de couplage est ici décrit et par ailleurs il est montré comment une symbolique forte de forêt de protection a soutenu le processus de changement.

Enfin il est montré quels processus internes administratifs sont à attendre si l'Administration forestière de Bavière introduit la méthode participative des propriétaires forestiers comme instrument de commande. Il en a résulté que la compréhension de la conduite de l'Administration forestière doit être adaptée aux exigences des processus de décision orientés sur la participation et qu'ils doivent être communiqués en interne au sein de l'Administration. Les formations de base et formations continues doivent être développées en ce sens. Le rôle de l'Administration forestière va ainsi également se modifier dans la perception du public.

## LITERATUR

AGRAWALA, S. (2007) [Hg.]: Klimawandel in den Alpen. Anpassung des Wintertourismus und des Naturgefahrenmanagements. OECD Publishing.

BAYERISCHE FORSTVERWALTUNG (2009): Die Bergwaldoffensive – Schutz für unsere Bergwälder (Flyer).

BAY LT – BAYERISCHER LANDTAG (1984): „Maßnahmen zum Schutz des Bergwaldes“. Landtags-Drucksache 10/3978 vom 05.06.1984.

BAYLT – BAYERISCHER LANDTAG (1984a): Ausschuss für Landesentwicklung und Umweltfragen; 37. Sitzung; Vorsitz: ALOIS GLÜCK; kein Wortprotokoll, vom Redner nicht autorisiert. Bayerisches Landtagsarchiv. Ausschußprotokolle der 10. Wahlperiode 1982/86; 34.–45. Sitzung; Band 4.

BAYLT – BAYERISCHER LANDTAG (2012): Plenarprotokoll 16/99 vom 18.04.2012: Regierungserklärung des Staatsministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF). München. S. 9073ff.

BAYStR – BAYERISCHE STAATSREGIERUNG (2008): Klimaprogramm 2020. München.

BÖHLING, K. und M. ARZBERGER (2014): New modes of governance in Bavaria's alpine forests: the 'Mountain forest initiative' at work. *In: Forest policy and economics*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2014.01.004> (paper accepted for publication).

BRÄNDLI, D. und Chr. PFISTER (1997): Überschwemmungen im Flachland – eine Folge von Abholzungen im Gebirge? Zur Durchsetzung eines neuen Erklärungsmusters im 19. Jahrhundert. *In: KAUFMANN-HAYOZ, R. [Hrsg.]: Bedingungen umweltverantwortlichen Handelns von Individuen. Interfaktäre Koordinationsstelle für Allgemeine Ökologie. Bern: 50–55.*

BRUNNER, S. (2008): Understanding policy change. Multiple streams and emissions trading in Germany. *In: Global Environmental Change* **18**: 501–507.

CASSIRER, E. (1929//1953): Philosophie der Symbolischen Formen. Dritter Teil: Phänomenologie der Erkenntnis. Wissenschaftliche Buchgemeinschaft, Darmstadt.

CASSIRER, E. (1923//1953): Philosophie der Symbolischen Formen. Erster Teil: Die Sprache. Wissenschaftliche Buchgemeinschaft, Darmstadt.

COHEN, M., J. MARCH und J. OLSEN (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. *In: Administrative Science Quarterly* **17** (1): 1–25.

EISENMANN, H. (1985): Bericht des Staatsministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 10. Januar 1985 an den Bayerischen Landtag.

EL KATEB, H., M. M. STOLZ und R. MOSANDL (2009): Der Einfluss von Wild und Weide auf die Verjüngung im Bergmischwald. 20-jähriges Wild-Weide-Experiment bestätigt Schalenwildeinfluss. *In: LWF aktuell* **71**: 16–18.

FRANZ, T. (2010): Forstverwaltungssysteme. Kessel, Remagen-Oberwinter.

GELLNER, W., E.-M. HAMMER (2010): Policyforschung. Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München.

GRIESS, V. C., R. ACEVEDO, F. HÄRTL, K. STAUPENDAHL und T. KNOKE (2012): Does mixing tree species enhance stand resistance against natural hazards? A case study for spruce. *Forest Ecology and Management* **267**: 284–296.

HENSTRA, D. (2010): Explaining local policy choices: a multiple streams analysis of municipal emergency management. *In: Canadian Public Administration* **53** (1): 241–258.

JANDEBEUR, S. J. (1852): Das Forstgesetz für das Königreich Bayern: zusammengestellt aus den Verhandlungen beider Kammern nebst den Vollzugsvorschriften. Mit einem umfassenden Repetitorium. München.

KARAPIN, R. (2013): Wind-Power Development in Germany and the U.S.. Structural Factors, Multiple-Stream Convergence, and Turning Points [final draft]. *In: State and Environment. The Comparative Study of Environmental Governance* [tentative title]. MIT Press – forthcoming in 2014.

KARL, J. (1985): Waldsterben in den bayerischen Alpen. Auswirkungen auf die Wildbach- und Lawinentätigkeit. *In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt, München: 121–136.*

KELLER, P. und P. EGGENSBERGER (1996): Erhaltung des Bergwaldes im Deutschen Alpenraum. Abschlußbericht zum F+E-Vorhaben 0339676 des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie. [http://www.alpenforschung.de/downloads/publikationen/18\\_de.pdf](http://www.alpenforschung.de/downloads/publikationen/18_de.pdf) (letzter Aufruf: 18.09.2013).

- KINGDON, J. W. (1984): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little & Brown, Boston.
- KINGDON, J. W. (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman, New York.
- KÖLLING, Chr., T. KNOKE, P. SCHALL und CHR. AMMER (2009): Überlegungen zum Risiko des Fichtenanbaus in Deutschland vor dem Hintergrund des Klimawandels. *Forstarchiv* **80**: 42–54.
- LINK, J. (1982): Kollektivsymbole und Mediendiskurse. *In: KultuRRévolution* **1**: 6–21
- LIU, X., E. LINDQUIST, A. VEDLITZ und K. VINCENT (2010): Understanding Local Policy Making: Policy Elites' Perceptions of Local Agenda Setting and Alternative Policy Selection. *In: Policy Studies Journal*, Vol. **38**. Nr. 1: 69–91.
- MILLER, J. (2008): Der Wald im Klimawandel – Opfer oder Retter? Rede des Staatsministers anlässlich des Waldtags Bayern 2008 in Freising-Weihenstephan. <http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/wald/forstpolitik/dateien/weihenstephaner-erklaerung-rede-ministerwaldtag-2008.pdf> (letzter Aufruf: 27.10.2013).
- PLOCHMANN, R. (1985): Der Bergwald in Bayern – Erbe und Verantwortung. Vortrag auf der Tagung der Arbeitsgemeinschaft Alpenländischer Forstvereine 1985. Schriftenreihe des Bayerischen Forstvereins Band **6**. München: 134–151.
- RIDDE, V. (2009): Policy Implementation in an African State: an Extension of Kingdon's Multiple-Streams-Approach. *In: Public Administration* **87** (4): 938–954.
- RÜB, F. W. (2008): Policy-Analyse unter den Bedingungen von Kontingenz. Konzeptionelle Überlegungen zu einer möglichen Neuorientierung. *In: JANNING, F., TOENS, K.* (Hrsg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden: 88–111.
- RÜB, F. W. (2009): Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik. *In: SCHUBERT, K., BADELOW, N. C.* [Hrsg.]: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München: 348–375.
- SABATIER, P. E. [Hrsg.] (2007): *Theories of the Policy Prozess*. Westview Press, Boulder.
- SABATIER, P. E. (2007): The Need for Better Theories. *In: Sabatier [Hrsg.]: Theories of the Policy Prozess*: 3–17.
- SCHILLER, F. (2000/1804): Wilhelm Tell. Reclams Universal-Bibliothek Nr. 12. Reclam, Stuttgart.
- SUDA, M. und M. ARZBERGER (2011): Der Schutzwald-Mythos: „Alpen ohne Bergwald sind wie ein Bergschuh ohne Schuhband!“ *In: Verein zum Schutz der Bergwelt – Jahrbuch 2009/2010* (74./75. Jg.). München: 275–294.
- SÜDDEUTSCHE ZEITUNG/SEBALD, CHR. (2009): Die Lawenfänger. Schutzmaßnahmen in den Alpen. München.
- STMELF – BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (2008): Leitfaden für die Abwicklung der Projekte Bergwaldoffensive („BWO-Projekte“). Internes Papier Ref. F3.
- STMELF – BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (2004): *Der Schutzwald in den Bayerischen Alpen. Funktionen – Zustand – Sanierung*. München.
- STORCH, S. und G. WINKEL (2013): Coupling climate change and forest policy. A multiple streams analysis of two german case studies. *In: Forest Policy and Economics* **36**: 14–26.
- SUNSTEIN, C. (2005): *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*. Cambridge University Press, Cambridge.
- TURIN, D. R. (2012): The Challenges of Climate Change Policy. Explaining the Failure of Cap and Trade in the United States with a Multiple-Streams-Framework. *Student Pulse*, Vol. 4 No 06: 1–3.
- VOSS, M. (2006): *Symbolische Formen. Grundlagen und Elemente einer Soziologie der Katastrophe*. transcript Verlag, Bielefeld.
- WEICK, K. (1995): *Der Prozess des Organisierens*. Suhrkamp, Frankfurt/Main.
- WINDISCH, G. (27.02.2013): Bericht der bayerischen Staatsregierung vor dem Agrarausschuss des Bayerischen Landtags.
- WOLLMANN, H. (2004): Evaluierung und Verwaltungspraxis, Konzepte und Praxis in Deutschland und im internationalen Kontext. *In: STOCKMANN, R.* [Hg.]: *Evaluierungsforschung*. Leske und Budrich, Opladen: 205–232.
- ZEHRLE et al. (2000): *ABegrBayWaldG 1975*. *In: Forstrecht in Bayern – Kommentar*. Loseblattsammlung. Stand Januar 2000 (10. Lfg.). Deutscher Gemeindeverlag.



# New modes of governance in Bavaria's alpine forests: The 'Mountain Forest Initiative' at work<sup>☆</sup>



Kathrin Böhling<sup>\*</sup>, Monika B. Arzberger

TUM, Chair of Forest and Environmental Policy, Germany

## ARTICLE INFO

### Article history:

Received 14 May 2013

Received in revised form 15 January 2014

Accepted 16 January 2014

Available online 28 February 2014

### Keywords:

Forest governance

Forest policy

Climate change adaptation

Stakeholders

Local level

Institutions

## ABSTRACT

There is much talk about the need for stakeholder participation and inter-sectoral coordination in forest policy and management. But there is limited understanding about forest agencies' role in the adoption of new governance modes and their contribution to policy delivery. By drawing on a qualitative implementation study of Bavaria's Mountain Forest Initiative in locally-operating forest agencies, the present paper addresses these gaps. The government wants them to establish collaborative arrangements with various stakeholders to facilitate measures for adaptation to climate change in private forests. The cross-case comparison provides detailed empirical insights into distinct sets of activities for making the initiative 'work'. Stakeholder participation gains a firm basis at the local level if forest agencies develop interest in and generate ownership of prospects for collaborative planning, and tailor these to their needs. The study suggests, however, that involvement of local stakeholders in forest planning is not necessarily instrumental for delivery of effective policies, as reliance on the local level entails the risk that the broader picture of initial policy goals gets lost.

© 2014 Elsevier B.V. All rights reserved.

## 1. Introduction

Over the last decade, the state of Bavaria in Germany has begun experimenting with new modes of governance in forest policy. In a number of pilot programmes, the early involvement of different stakeholders is considered crucial to achieving a number of intended objectives, including the protection of biodiversity, avoidance of natural hazards, and adaptation to climate change. The 'Mountain Forest Initiative' (*Bergwaldoffensive*) exemplifies this move. It was launched in 2009 by the Bavarian Ministry of Food, Agriculture and Forestry to restore the protective function of the vulnerable alpine forest in light of climate change, and is ongoing until 2014. To achieve this goal and create a general sense of ownership in the process, the Mountain Forest Initiative seeks the involvement of different stakeholders at the local level (e.g., private forest owners, land-use related authorities, hunters, nature conservationists, and tourism associations).

Traditionally, governance refers to the hierarchical relationship between government actors as 'subjects of control', and private or civil society actors as 'objects of control'. The literature on new modes of governance, by contrast, depicts the self-governance of non-state actors, as well as a broader spectrum of institutionalised arrangements (or modes) for 'plurilateral' coordination, including closed and open co-governance in which state actors participate as one type of actor among many (Kooiman, 2003; Mayntz, 2003). The notion of governance

modes thus refers to the 'extent to which governmental and/or non-governmental actors are involved in governing'; i.e. determining who gets what, where, when and how in society (Arnouts et al., 2012: 44; Howlett et al., 2009). In forest policy, the new modes of governance, which range from the international to the local level and include multiple actors and sectors, aim at decentralisation, the introduction and diffusion of market-based instruments, and use of participatory approaches (Secco et al., 2013). Interaction, shared responsibility and inter-sectoral coordination are considered constituting elements of these new governance modes in forestry (Hogl et al., 2008a,b; Secco et al., 2011), thus mirroring trends in the governance of natural resources, namely: (a) the involvement of an enlarged set of actors in order to define and ensure the effectiveness of key measures, and (b) 'procedures to choose and foster desirable states as needed' (Newig and Kvarda, 2012: 29).

The problem with participatory approaches in forestry, however, is in the rhetoric: more participation is seen as 'better' participation, while actual practice tells a different story (Hogl et al., 2008b; Kaeser et al., 2012). These approaches provide 'more opportunities and access to a broader range of stakeholders who may gain increased and legitimate influence on decision-making ... [But] the pre-existing structures, traditional institutions, actor networks and the entrenched patterns of power distribution remain central to the explanation of governance processes, as well as these processes' policy outputs, impacts, and outcomes' (Hogl et al., 2008a: 26–7). Normative accounts of stakeholder participation in forestry thus do not fit reality. The inclusion of different actors in policy processes is organised somehow and does not stand alone outside established settings (van der Arend and Behagel, 2011). Current approaches to the analysis of changing governance modes in

<sup>☆</sup> This article belongs to the Special Issue: Assessing Forest Governance".

<sup>\*</sup> Corresponding author at: Technische Universität München, TUM School of Management, Chair of Forest and Environmental Policy, Hans-Carl-von-Carlowitz Platz 2, 85354 Freising, Germany. Tel.: +49 8161 71 4624.

E-mail address: [boehling@tum.de](mailto:boehling@tum.de) (K. Böhling).

forest policy and management support this argument of Hogl et al. (2008a) (e.g., Arnouts et al., 2012; Secco et al., 2011; Winkel and Sotirov, 2011), but are of limited use in examining its implication: stakeholder participation in forestry needs to be studied as a process rather than taken as given.

This paper uses recent theories of the new institutionalism in organisation sociology to study how the process of stakeholder participation unfolds at the local level of public forest agencies and contributes to the delivery of effective policies. This focus addresses two research gaps. Firstly, the role of public forest agencies in new modes of governance needs to be clarified. There is general understanding that their mandate has expanded to the management of forests for multiple purposes, which requires both interactions with a wide range of stakeholders and interests, and skills in conflict resolution and inter-sectoral coordination (Cashore et al., 2010; Humphreys, 2004; Krott and Stevanov, 2008). But it is less clear how administrations and their staff adopt participatory approaches to meet this challenge. As in many other countries, Bavaria's forest sector is characterised by 'sticky institutions' (Buttoud et al., 2011; Raitio, 2011), i.e., a traditionally closed, government-centred, expert-based and subsidy-reliant mode of policy planning (Franz, 2010; Schanz, 2002; Suda, 2002). The second contribution relates to the ongoing discussion about the 'causal linkages' between the adoption of participatory approaches in natural resource management and their consequences within a given system (Rauschmeyer et al., 2009). Findings from a meta-analysis on the effectiveness of participatory approaches in different fields of environmental policy reveal that networks are opened up for green preferences, and the acceptance of public decisions has increased, which in turn facilitates implementation. However, 'which contextual or process factors make best-practice cases good enough in order to successfully learn from them' is not well understood (Newig and Fritsch, 2009: 210).

The paper is structured as follows: the next section describes the background and specific characteristics of the Mountain Forest Initiative to provide the empirical baseline for development of the analytical framework. The framework explores the sociological notion of 'institutional work'. With this, attention is focused on the distinct activities aimed at making the Mountain Forest Initiative 'work'. The cross-case comparison provides detailed empirical insights into the implementation of participatory approaches by locally-operated public forest agencies in Bavaria's south. Overall, the forest agencies do a great deal in terms of garnering support for their role in protecting the vulnerable Alpine forests, but they show limited interest in questioning their prevalence in forest planning. This may be both instrumental and detrimental for effective policy delivery. The paper concludes by first discussing the conditions for successful implementation of participation in forest governance on a local level, and then detailing the lessons learned as to the salience of administrative behaviour for the effectiveness of participatory approaches in forestry.

## 2. The Mountain Forest Initiative

Bavaria's Mountain Forest Initiative seeks to facilitate adaptation to climate change through silvicultural measures, rejuvenation of tree stands, and re-creation of protective areas in privately-owned and community forests. Bavaria's alpine forest cover is about 250,000 ha, 150,000 ha of which are categorised as protection forests. As indicated in Table 1, the initiative addresses 43% of these forests, covering roughly 100,000 ha. The need to adapt alpine forest stands according to the consequences of climate change is undisputed (e.g., Agrawalla, 2007). Sustained stability of these forests is a major concern of Bavaria's six forest agencies in the alpine area, all of which are involved in the Mountain Forest Initiative. The initiative initially provided the agencies with a spending volume of 7.5 million euros for adaptation projects – to be located mainly in the endangered areas of the protective forests – and additional personnel for the newly-assigned role of project management. The spending volume increased due to the initiative's prolongation beyond the original time frame of 2009–12.

**Table 1**  
Comparison of distribution of forest ownership in Bavaria.

	Distribution of forest ownership	
	Total Bavaria	Alpine Region
Federal forests	2%	2%
State forests	30%	55%
Community forests	10%	5%
Private-owned forests	58%	38%
Theof protection forest (subject to the regulations of the Bavarian Forest Law (BayWaldG))		66%

In principle, there are two main strategies to sustain the protective function of alpine forest stands in the long term. The first of these strategies is forest conversion, in particular the promotion of the three main species (spruce, fir and beech) in a site-adapted mixture. A second strategy involves forest management in order to rejuvenate overage stocks or to improve the age and species distribution of individual stocks (Kölling et al., 2010). The success of both strategies depends on effective game management. The deer population in the alpine region should allow young trees to grow without the need for additional measures such as fences or individual plant protection, as are often used in the lowlands. In steep terrains, such technical measures are very expensive and difficult to maintain (Süß, 2011). But foresters and hunters may differ extremely in their opinions on how many deer a forest can support before additional measures are needed for its rejuvenation. The Mountain Forest Initiative was not tailored specifically to the conflict between forestry and hunting. But as shown below, it was initially seen as a welcomed opportunity to address this age-old conflict.

The ministerial guidelines for the local-level operation of the Mountain Forest Initiative envision the creation of collaborative arrangements to support local forest agencies in their concern for the endangered alpine forest stands.<sup>1</sup> The guidelines encourage the establishment of multi-stakeholder-based mountain forest steering committees and project-based forums to advise forest agencies in the definition, selection and implementation of measures. Through these guidelines, interest accommodation, the exchange of views and perspectives, and the creation of ownership and acceptance are supposed to take shape. Distinguishing it from other programmes within Bavaria's forest policy, the Mountain Forest Initiative funds projects within distinct areas; i.e., projects always entail more than one forest owner. Through contracts, funding eligibility is made contingent upon forest owners' commitment to help ensure the success of the funded measure. The guidelines further indicate the availability of funds for project management including costs for personnel and training, facilitation, and mediation, and emphasise the forest agencies' central role in drafting plans, consulting with interested groups, and communicating with forest owners.

The Mountain Forest Initiative's guidelines thus provide preliminary answers on 'who' should be involved, and 'how' that involvement should be managed (Shannon, 2006). However, as experience with collaborative resource management in private-owned forests is scarce, details on how to collaboratively engage in forest planning in the Bavarian alpine region are not specified. The initiative compensates for this lack with project management training in a complementary INTERREG project.<sup>2</sup> In these seven-day trainings, participants learn how to

<sup>1</sup> To prepare for the implementation of this pilot project, the Ministry of Food, Agriculture and Forestry initiated a working group with participants of the forest offices in the alpine region. The working group was expected to (a) provide recommendations for the practical implementation of (i.e., the guidelines for) the Mountain Forest Initiative, and (b) make suggestions on how to adjust forest subsidies according to the intentions of the Mountain Forest Initiative. Whereas the guidelines were decided upon in 2008, changes in regulations for related forest subsidies have been published in 2010.

<sup>2</sup> The INTERREG project 'Protection forest platforms and -forums in Tyrol and Bavaria' started in January 2009 and was concluded in May 2012. It aimed at supporting the formation and establishment of participatory structures and the necessary competences to work within them in Bavarian forest agencies of the alpine region. Beyond such service provision, the INTERREG project allowed for field research on the implementation of the forest initiative at the local level and granted access to interview partners.

facilitate round table meetings with a diverse group of stakeholders, engage in communication strategies to move beyond deadlocked negotiations, and create general awareness of the protective function of mountain forests (Arzberger, 2010; Himmler et al., 2010).<sup>3</sup>

### 3. Analytical framework: the ‘institutional work’ perspective

Like many public organisations, Bavaria’s forest agencies seek to satisfy exogenously-determined needs and expectations, but prefer stable environments (Brunsson, 1989; March and Olsen, 1989). Bavaria’s forest reform from 2004/5 exemplifies this tendency. The political decision to separate the management of state forests from law enforcement, provision of advice for the public good, and responsibility for forest-related subsidies met with much resentment among administrative staff and interested groups – not least because of the budget cuts and restructuring that this reform entailed (Magerl, 2010; Wagner, 2006). The subsequently-created Bavarian state forest company (*Bayerische Staatsforsten*) performs the former task and is expected to generate profit, whereas the locally-operating forest agencies carry out the latter three tasks, acting at arm’s length from Bavaria’s Ministry of Food, Agriculture and Forestry.

The forest agencies’ preference for conventions, standard operating procedures, and habits is in line with the general view of the new institutionalism in organisation sociology, namely that the behaviour of organisations reflects socially-constructed, taken-for-granted aspects of appropriate conduct; acting according to these tenets promotes organisations’ legitimacy and provides them with vital resources (Meyer and Rowan, 1977; March and Olsen, 1989). Over the last decade, this school of thought rediscovered that the appropriateness of organisational conduct is not carved into stone and developed an interest in the notion of ‘institutional entrepreneurs’, as introduced by DiMaggio (1988): organised and calculative actors with sufficient resources who envision new institutions to realise their interests. This focus has a somewhat puzzling implication, namely that actors become tempted to impose change upon institutions by which they are constrained (Seo and Creed, 2002). The premise is that institutions cannot be changed by will as actors and interests are themselves institutionally constituted. One way to address this puzzle is to look for conditions at the organisational level that increase the likelihood that individuals are able to shape institutions (Battilana and D’Aunno, 2009).

This is where the notion of ‘institutional work’ comes in. It entails ‘a broad vision of agency in relationship to institutions, one that avoids depicting actors either as “cultural dopes” trapped by institutional arrangements, or as hyper-muscular institutional entrepreneurs’ (Lawrence et al., 2009: 1). Emphasis on institutional work in forest agencies’ organising of stakeholder participation sheds light on their efforts to cope with, tear down, tinker with, or create anew the institutions within which they ‘play and which give them their roles, relationships, resources and routines’ (Lawrence et al., 2011: 53). The institutional work perspective thus helps in analysing the implementation of the Mountain Forest Initiative in local settings, including ‘creative’, ‘maintaining’ and ‘disruptive’ activities (see Table 2) (Lawrence and Suddaby, 2006). This distinction lays the groundwork for studying the ways in which adoption of the Mountain Forest Initiative in Bavaria’s alpine region is playing out in the forest agencies.

Institutional work may lead to the *creation* of institutions. This process is associated with ‘institutional entrepreneurship’ (Greenwood and Suddaby, 2006), but can also be related to the role assigned to ‘policy entrepreneurs’ (Arnouts et al., 2012); for instance when new actors with the intention to alter power relations and interaction rules in previously closed policy networks are introduced at round tables. Sociology’s institutionalism in organisation studies points to a number of activities that may be conducive to such entrepreneurship: the

‘defining’ or construction of rule systems that confer status and identity to the new actors at the round table, the ‘construction of identities’ through which a relationship between such new actors and the policy domain in which they are acknowledged as legitimate players is created, ‘mimicry’ implying the association of new practices with existing sets of taken-for-granted expectations and norms, and ‘educating’ of the different actors involved in order to provide them with the necessary skills and knowledge to support the new institution.

Participatory approaches in forest policy may also go hand in hand with efforts to *maintain* an institution such as restoring belief in the superiority of expert-based forest planning. Furthermore, activities may be undertaken to reclaim legitimacy for the local forest agencies in Bavaria, which have lost ‘their’ forests after the forest reform in 2005, and are still struggling to reposition themselves in relation to other administrations. The agencies may ‘enable work’ with additional rules to sustain established practices of forest planning, engage in ‘detering’ which entails the building up of barriers to prevent change, ‘mythologising’ to preserve the normative underpinnings of their historical and authoritative role in forest management, or ‘embedding and routinising’ through actively infiltrating the normative foundations of state forest management in the inter-sectoral coordination that is envisaged with the Mountain Forest Initiative.

Finally, institutional work may also *disrupt* institutions – especially by those who are not served by existing arrangements, such as the often marginalised nature conservationists in forest management and policy, or foresters concerned with the inadequate rejuvenation of forests and eager to scandalise ineffective hunting regulations. Although difficult to perceive in practical terms, the disruption of related institutions may go hand in hand with the ‘disconnecting of sanctions and rewards’ from some rule sets or practices by working through the state apparatus in Bavaria’s state-monitored game planning, ‘disassociating the moral foundations’ of nature conservation and hunting from their concrete practices in mountain forests, or ‘undermining’ their core assumptions and beliefs with counter acts.

The institutional work perspective pays attention to the ‘sticky institutions’ of the forest sector, but it infuses the analysis of the Mountain Forest Initiative’s implementation with agency in the more general sense as the ability of agents to act. This helps to examine the process of coping with stakeholder participation within the confines of administrative rationalities and logics, involving multiple actors whose activities may be counter-intuitive, perhaps ending up with unintended consequences (Djelic and Quack, 2003). The institutional work perspective on new governance modes in forestry thus implies that on-the-ground evidence cannot be narrowed down to an analogy with normative requirements; it facilitates a more differentiated picture than that of ‘ideology’ and symbolic change (Brunsson, 1989).

### 4. Case selection and empirical approach

The present analysis explores the salience of local-level administrative behaviour in new modes of governance in forestry. For this end, the institutional work perspective is applied for conducting a cross-case analysis consisting of three forest agencies in southern Bavaria. The three forest agency cases were selected because of their notable differences in uptake and implementation of the Mountain Forest Initiative. As indicated in Table 3, the sum of their activities to make the initiative work is succinctly described as ‘initial marginalisation’ (Forest Agency A), ‘support but failure’ (Forest Agency B), and ‘strategic use’ (Forest Agency C) of the Mountain Forest Initiative.

A typical implementation pattern of the Mountain Forest Initiative at local-level is lacking, and the analysis below shows that this may be partly but by no means exclusively explained by the differences in private and community forest ownership. The greater significance of private and community forest ownership in forest agencies B and C, for instance, went hand in hand with more willingness to endorse the initiative. Yet, the outcomes of this endorsement are rather different.

<sup>3</sup> The training for foresters won the Alpine Protective Forest Prize of the Working Committee of Forest Associations in the Alpine States in January 2012 (Arzberger et al., 2012).

**Table 2**  
Categories and activities of institutional work.

Institutional work categories	Activities of institutional work
Creative	Defining, construction of identities, mimicry, educating
Maintaining	Enabling work, mythologising, deterring, embedding and routinising
Disruptive	Disconnecting of sanctions and rewards, disassociating the moral foundations, and undermining

Two types of data provide the basis for this implementation study of the Mountain Forest Initiative at the local level of forest agencies: (1) field observations from direct involvement in the Mountain Forest Initiative as process facilitator, and (2) qualitative interviews with the staff of forest agencies in Bavaria's alpine region. The Chair of Forest and Environmental Policy at Technische Universität München (TUM) and the Bavarian State Institute of Forestry (LWF) were commissioned to facilitate and evaluate the Mountain Forest Initiative and report their activities to the Bavarian Ministry of Food, Agriculture and Forestry (Wagner et al., 2012; Suda et al., 2013). The evaluation is based on 13 semi-structured interviews with the heads of all six forest offices, district managers involved in the initiative, and members of the newly created group of mountain forest managers (Wagner et al., 2012). Of these, four were group interviews consisting of 2, 2, 3, and 7 interviewees respectively, which amount in total to 23 interview partners. Of the interviewees, 13 are based on the selected forest agencies. The semi-structured interviews were recorded and transcribed. They revolved around four topics:

- Strategy development in the forest agencies with regard to the Mountain Forest Initiative
- Administrative responses to the Mountain Forest Initiative
- Planning of projects and measures in pilot areas
- Participation in mountain forest steering committees and forums, including procedures for participation, inter-sectoral coordination, and lessons learned

The analysis builds on the insights from the two reports mentioned above. It follows two questions:

1. How did the forest agencies perceive of and relate to the Mountain Forest Initiative when it was introduced to them?
2. How did the Mountain Forest Initiative evolve and take shape at the local administrative level in terms of different institutional work activities?

## 5. Analysis: the Mountain Forest Initiative at work

Table 4 summarises the main findings of the analysis with further detail given in the sections below.

### 5.1. Maintaining work: initial marginalisation of the Mountain Forest Initiative

1. Forest Agency A provides its services to private forest owners in two counties, and employs eight district managers of whom all but one are primarily based in their districts rather than in the central office. The share of privately-owned forests in both counties is relatively

**Table 3**  
Forest ownership in the selected cases.<sup>a</sup>

Forest agencies	Private and community forests	Public forest
A: 'Initial marginalisation'	43%	57%
B: 'Support but failure'	59%	41%
C: 'Strategic use'	78%	22%

<sup>a</sup> Source: Allgemeines Liegenschaftsbuch Bayern – ALB-Datenbank, accessed 07.05.2010.

low, and only one of these contains mountain forests. The Mountain Forest Initiative was therefore perceived by the agency's head as having only limited relevance. A mountain forest committee was not set up and only one project – the building of skid trails – was initiated by the agency in 2009. Once the project area for the only pilot project in existence at the time was set, a second pilot project – setting up fences – was initiated by a private forest owner. He became aware of the Mountain Forest Initiative through the ministry's public relations rather than the forest agency's activities.

The opportunity to recruit additional staff was used right from the start, however, and a forester with good knowledge of the local context was employed to act as the mountain forest manager (part-time, 50% of full-time hours). He received no specific training, was not based in the central office, and was supposed to work in close cooperation with regular staff. His contract ended in December 2011. Thus, once the agency's initial project area was set and a mountain forest manager recruited, it did little by itself to flesh out the initiative's underlying idea of collaborative forest planning. The time and effort needed to do so was considered unavailable.

2. Forest Agency A appeared hesitant in endorsing the Mountain Forest Initiative, and this caution subsequently *deterred* approval of the Mountain Forest Initiative within the area. The agency's head drew strongly on LWF staff to decide what to do within the initiative. From late 2009 onwards, two telephone conversations were necessary before further support was solicited, including conducting a stakeholder analysis, setting up information events for and encouraging talks with private forest owners, implementing the envisaged projects, and organising field visits. Two information events were organised, which signalled much interest for the Mountain Forest Initiative among private forest owners, mayors, hunters, and nature conservationists. The former, however, were not sufficiently convinced to join in with the initiative. Numerous additional talks were necessary to generate commitment.

In the meantime, a district manager and the recruited mountain forest manager planned for the implementation of measures in the two project areas. Their work involved the joint evaluation of the forest stands, development of silvicultural measures, and allotment. Once the affected private forest owners were identified, the respective mayors were informed about the goals of the Mountain Forest Initiative, the two pilot areas, and the possibility of setting up local forums to support their implementation. Since the demands for silvicultural measures were unlikely to be met without the involvement of the hunting community and farmers with pasture rights, the forum's role in easing communication was considered a priority. In 2010, the district manager participated in the training programme within the INTERREG project. He appreciated the training for learning how to collaborate in the forums and link up project management with day-to-day routines (*embedding*).

Through project implementation and field visits, merits of the Mountain Forest Initiative became evident. Despite initial reservations, awareness for the potentials of a mountain forest steering committee gained ground. Thanks to the initiative of the above-mentioned district manager and with support from LWF staff, a regional mountain forest committee was set up in autumn 2011. The participants of this committee include the county's chief administrative officer, representatives of the county's offices for water management and road construction, mayors, and representatives of hunting, nature protection, and sport associations. Initiation of an additional road construction project is the designated short-term goal of the committee. Over the long term, it seeks to build a broad alliance in support of the Mountain Forest Initiative and to provide the forest agency with the political support for this and other inter-sectoral projects. Being relatively late in creating a mountain forest steering committee turned out to be an advantage for Forest Agency A: it was able to capitalise upon lessons learned elsewhere and *mimicked* good practices.

**Table 4**  
Bavaria's mountain forest initiative at work.

	Forest agency A: <i>initial marginalisation</i>	Forest agency B: <i>support but failure</i>	Forest agency C: <i>strategic use</i>
Perception of the Mountain Forest Initiative	Interesting initiative but lack of time; willingness to satisfy ministry's demand to act, yet hesitant endorsement of initiative.	Interesting initiative but time-consuming; straightforward use of programme guidelines to target unresolved forestry–hunting conflict.	Great initiative; opportunity to realise idea of collaborative planning at large scale.
Entrepreneurs	District manager; (later) chief administrative officer.	Heads of unit in forest agency; chief administrative officer.	Agency head with heads of unit and mountain forest committee.
Institutional work	Lack of administrative support <i>deters</i> assignment of project areas and setting up of participatory arrangements; project planning for the Mountain Forest Initiative is <i>embedded</i> in forest planning routines; late setting up of forum <i>mimics</i> experiences from other agencies involved. MAINTAINING–creative	Initial programme endorsement according to ministry guidelines ( <i>mimicry</i> ); use of initiative to re-address ongoing hunting–forestry conflict <i>undermines</i> initiative original intention to foster collaborative planning for CCA; chief administrative officer's withdrawal from committee <i>disassociates</i> political support from participatory governance creative–disruptive	Co-authoring of initiative at <i>Länder</i> level ( <i>construction</i> ); first mover in <i>construction</i> of new roles and arrangements; extensive use of training ( <i>educating</i> ); <i>definition</i> of criteria for project selection and design of 'participation standard'; standard not sufficient to generate ownership; additional deliberation and negotiation necessary ( <i>embedding</i> ) creative–maintaining
Forest ownership (private/public)	43%/57%	59%/41%	78%/22%

## 5.2. Disruptive work: support but failure of the Mountain Forest Initiative

1. Compared to Forest Agency A, enactment of the Mountain Forest Initiative is very different in Forest Agency B, as is the share of private forests (namely 59%). Alpine forest stands are located in two counties. Responsibility for provision of advice to private forest owners in the two counties is divided between the agency's two heads of units. They were also responsible for the implementation of the Mountain Forest Initiative within the agency. They looked at the initiative as a much-needed opportunity for settling the ongoing forestry–hunting conflict. Accordingly, a range of possible project areas was identified in an office meeting of the two heads of unit and the nine district managers. To support the unit heads, two mountain forest managers were recruited (part-time, 50% of full-time hours). Once project areas were selected and initial decisions taken, the mountain forest managers were supposed to evaluate the selected areas and suggest specific measures.
2. Further analysis of the Mountain Forest Initiative's implementation in Forest Agency B concentrates on the efforts undertaken to generate political backing for the initiative in one of the two counties. This focus reveals a number of challenges for collaborative planning in forestry. As indicated above, there was agreement inside Forest Agency B that the ministerial guidelines for the operation of the Mountain Forest Initiative in the agencies provide sufficient guidance and do not require additional clarification and interpretation. Support from LWF staff was not considered necessary. Agency B thus *mimicked* the guidelines and convened an information event in the county to generate broad awareness of the initiative, propose its pre-designed project areas, and set up a mountain forest committee.

Support from local politicians for such a steering committee is considered critical according to the guidelines; however, in the county the opposite happened. The chief administrative officer withdrew from the Mountain Forest Initiative before it actually began and did not join the information event, principally because of the manifest forestry–hunting conflict. This *disassociation* crippled further thinking about inter-sectoral coordination in the Mountain Forest Initiative, as a chief administrative officer would oversee the work of authorities and administrations at the county level including those responsible for nature protection, water management and hunting.

Forest Agency B has put itself at the centre of resolving the forestry–hunting conflict instead of letting itself assume the role of one stakeholder among several (i.e., forest owners and hunters) with an interest in joint responsibility for game and habitat. This behaviour *undermined* the initiative's original intention to foster collaborative planning for climate change adaptation in alpine forest stands. Forest Agency B

eventually equated the Mountain Forest Initiative with a time-consuming and frustrating exercise, and perceived its take on it as a failure. The initiative underwent a drastic turn-around in the agency: Stakeholder participation was narrowed down to information rather than consultation and co-decision. Instead of pushing new projects, a touring exhibition of the Mountain Forest Initiative was designed. The classic advisory repertoire was re-activated and the focus went back to the provision of advice for individual, demand-driven measures.

## 5.3. Creative work: strategic use of the Mountain Forest Initiative

1. Forest Agency C acts in two counties in which the share of private and community forest ownership is relatively large. In contrast to the other two agencies, Forest Agency C built on previous experience with collaborative planning in forestry when adopting the Mountain Forest Initiative. It was part of a mediation procedure in the early- to mid-2000s that also involved forest owners, representatives from hunting associations and several local administrations, and the mayor of a given municipality, many of whom feared a serious threat of natural hazards because of the endangered status of the nearby protection forest in the mountains. This heterogeneous group, initially far from like-minded, jointly agreed on a set of measures to restore the protective function of the mountain forest through third-party assisted communication and interest accommodation (Müller, 2006). This success story created a legacy in Forest Agency C. Its entrepreneurial head was eager to promote the idea of collaborative planning in Bavaria's forest ministry.
2. The successful outcome of the mediation procedure – i.e., the integrated management of a protection forest – generated momentum in Forest Agency C. Its head and the two heads of unit shared the view that most of forestry is about people, communication and ability to accommodate between different interests in forest management. Contrary to Agencies A and B, this forest agency also articulated the need to reposition itself vis-à-vis other authorities and ministries after Bavaria's forest reform. The head of Agency C therefore moved on and used his contacts in the forest ministry to promote his ideas and call for elaboration of the Mountain Forest Initiative as a state programme from 2008 onwards, i.e., one year before implementation started. Later on in that same year, a full-time position for mountain forest management was installed, and in 2009 the second full-time position followed. Today, Forest Agency C employs four mountain forest managers. Moreover, a steering committee was set up even before private forest owners and municipalities were informed of the Mountain Forest Initiative.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> A deputy chief administrative officer chairs the steering committee.

This first-mover status turned Forest Agency C into a key player when the ministry's guidelines for implementation of the Mountain Forest Initiative were *constructed*.

Agency C went a bit beyond the guidelines in working with the mountain forest steering committee. As spelled out, the committee was consulted to propose project plans and measures to its participants and inform them about progress on the ground. Here, it was also used as a forum for open discussions about the effectiveness of planned projects and measures in terms of the initiative's goal to adapt alpine forest stands to climate change. Whereas other agencies had meetings with their steering committees about twice a year, Agency C met more often with the committee and invited its participants to join organised field trips to project sites. Furthermore, the committee was involved in development of a public relations campaign for the Mountain Forest Initiative. A PR-agency was commissioned to devise a communication strategy for connecting with people in the respective project areas, and the steering committee's view on their strategy draft was called in before further PR steps were taken. Agency C's various efforts to collaborate with the committee generated a positive atmosphere among stakeholders and ensured political backing for project financing within the Mountain Forest Initiative beyond its original termination in December 2012.

Internally, capacities were strengthened through the extensive use of INTERREG training: the four mountain forest managers and four district managers from Agency C used this opportunity for *education*. Once possible project areas had been identified by Agency C and rated according to a pre-defined list of criteria, the forest agency was ready to propose eight project sites to the forest owners. At each of these, measures were supposed to be implemented according to the previously *defined* 'participation standard' of the agency. This standard entails the following components:

- Responsibility for every project area is allocated (to a district manager or mountain forest manager);
- The project area is presented to the 'affected' mayor, after which an information event is conducted in the respective municipality for forest owners and interested groups;
- Once the information event has taken place, a local mountain forest forum is set up with the involvement of elected stakeholders to represent their respective groups;
- The forum has three meetings, at which the following should happen:
  - (a) information and exchange, after which the distinct stakeholder groups meet individually for opinion making;
  - (b) joint discussion and development of project-related suggestions; and
  - (c) after another external round of opinion making and interest accommodation, a list of feasible measures is defined, and implementation can start.

According to this standard, the forest agency's 'offer' to invest public funding in a distinct project area is collected if a given forum cannot achieve agreement. In practice, however, the three-step approach was far too top-down; it did not provide sufficient space for views and concerns that arose from the bottom up. Additional time for deliberation and negotiation was needed to generate broad ownership in proposed projects (*embedding*). Forest owners did not necessarily share the agency's problem views on 'endangered' protection forests. And sometimes, agency staff refrained from dealing with the conflictive game management issue. Agency C tried to settle this issue by drawing on external expertise: a game biologist was commissioned to develop a hunting concept. Doing so helped to objectify the forestry–hunting conflict. But it did not relieve the agency from the task of coping with conflictive values and worldviews and suggesting ways to move beyond deadlock.

## 6. Discussion

The cross-case analysis indicates that mountain forest management in Bavaria turns into an arena for the endorsement of stakeholder participation if the locally-operated forest agencies develop an interest in and generate ownership of prospects for collaborative planning, and tailor these to their needs. Conditions for collaborating with enlarged actor networks have to be constructed and defined at local levels, building upon support from key actors in both the agencies and local politics. Creative efforts end up in frustrating disruptions or run the risk of turning into symbolic change if they are not linked with the routines of forest staff and potential beneficiaries. Perhaps the most important finding of the analysis is that combinations of maintaining and creative activities are essential for making the Mountain Forest Initiative work – 'work' in the sense of generating positive outcomes like the acknowledgement in politics and society of forest agencies' critical role in the provision of stable forest ecosystems as a public good. Such combinations include the embedding of the initiative in the forest agencies' routines whereby the laggard (Agency A) differs from the first mover (Agency C) in employing a narrow rather than a broad set of creative activities.

Although they came from two different angles, both Forest Agency A and Forest Agency C made sure to always control the process of stakeholder participation in the Mountain Forest Initiative. The response of Agency A to the initiative may be described as creeping compliance with the federal demand for stakeholder participation in forest management. The initiative's potential to establish collaborative planning was initially marginalised, but has slowly but surely moved centre stage with the building of broad support for the creation of an ambitious steering committee involving different stakeholders. Forest Agency C, by contrast, garnered political support for the initiative, developed internal capacity, and pre-defined possible project areas and a procedure for local-level participation before entering discussions with forest owners, municipalities, mayors and interested parties about concrete measures. This state of preparedness allowed Agency C to use the Mountain Forest Initiative strategically and expand its authority in planning for vulnerable alpine forests.

Forest Agency B failed with its take on the Mountain Forest Initiative, and this paper's analysis of institutional work helps explaining why. The office's straightforward use of the initiative to re-open the debate on the age-old forestry–hunting conflict and put it on top of the agenda by simply mimicking the ministry's guidelines and taking them at face value was disruptive. Rather than taking the lead in the overall process, Agency B allowed a chief administrative officer to become dominant, which nurtured further politicisation of the initiative. Agency B did not develop ownership in the initiative and perceived it as a time-consuming and rather disrupting experiment. The agency may have remedied this frustrating outcome if it would have used the political withdrawal from the initiative as an opportunity to restore belief in its capacity to steer forest planning. Apparently, however, such maintaining moved out of focus once the disruptive activities had gained momentum.

Hence, which lessons can be drawn for assessment of new forest governance on a local level from implementation of the Mountain Forest Initiative in Bavaria's south? The present study provides evidence for the assumption of [Secco et al. \(2013\)](#) that local-level forest agencies play key roles as linkage bodies in collaborative resource management: horizontally by facilitating cooperation between different stakeholders, and vertically by translating federal demands for climate change adaptation in forest ecosystems to local contingencies. The institutional approach reveals that an effective blueprint for joint forest planning and hence a shift away from the individual-owner focused advisory repertoire does not exist. Forest agencies should not risk relying solely on guidelines that were invented at higher levels. Rather, emphasis needs to be placed on making stakeholders join in when planning for collaborative projects in the forest. The good news is: this innovative step

should not be done from scratch. The bad news is that higher levels may find it difficult to cope with the local-level feedback loops that result from needed flexibility, experimentation and contested processes. Any endorsement of participatory approaches in forest policy by Bavaria's responsible ministry and acknowledgement of its transformative potential are (still) out of sight.

## 7. Conclusion

New modes of governance in forest policy and management can and perhaps should be conceived as processes whose dynamics may be counter-intuitive and/or fragile, yet contingent upon the sticky institutions of this field. The present analysis reveals the stickiness of the traditional planning approach in Bavaria's forest agencies. According to the traditional planning approach, agencies define problems, design a set of measures to cope with these, and then inform or consult with affected groups like private forest owners on whose land such 'problems' are identified. Participatory planning brings in stakeholders at an early stage, ideally when the problem view is defined. Neither of the agencies described above nor any of the other three involved in the Mountain Forest Initiative leaned towards participatory planning (Wagner et al., 2012). They continued to hold the pen when drafting measures and suggesting project areas, showing limited interest in having their expertise and its perceived primacy in forest planning questioned.

Simultaneously, however, it has become commonplace to communicate with the public, conduct information events, bring in stakeholders to implement joint projects, and ensure these projects' feasibility and broad commitment. The momentum that this created turns a select number of Bavaria's forest agencies into authorities that are accountable to society. The latter's consequences for the total of 47 forest agencies in Bavaria may be disputed. Yet indications of the Mountain Forest Initiative's impact on policy-makers in Bavaria are discernible. Today, ex-post monitoring and performance evaluation of stakeholder participation are institutionalised in the forest ministry through the creation of a new role and its assignment with new staff. Moreover, the ministry commissioned a study in 2012 which builds on the Mountain Forest Initiative, and seeks to establish and mainstream 'Participation as a communicative strategy in the forest administration.'<sup>5</sup> There is certainly much talk now about stakeholder participation in Bavarian forest policy and management. And, interestingly, this talk has a firm basis at the local level.

Stakeholder participation is critical for climate change adaptation in alpine forest stands, as it helps to cut across established boundaries (Newig and Fritsch, 2009). However, reliance on the local level for the functioning of participatory approaches entails the risk that the broader picture of initial policy goals may get lost. If forest governance becomes 'plurilateral' – i.e., if stakeholders network around specific issues and engage in shared decision-making for the arrival at voluntary agreements – government actors are challenged to assume a central role in these networks and become instrumental in the production of public goods (Howlett et al., 2009). The present analysis provides evidence for their (i.e. the forest agencies') centrality: professionals with legal status determine forest planning, network formation is directed and rules are deployed to increase the bindingness of agreed decisions. Yet, the effectiveness of adopted measures may be questioned if the local level largely determines them. A mixture of old (hierarchical) and new (plurilateral) modes of governance across multiple levels and loosely coupled arenas seems to be critical for the delivery of effective measures in forest policy (Hogl et al., 2008a). Future research should therefore pay more attention to multi-level coordination in forest governance and study how hierarchy, negotiation and competition in

addition to information exchange and learning contribute to the delivery of effective policies.

## References

- Agrawala, S., 2007. Klimawandel in den Alpen: Anpassung des Wintertourismus und des Naturgefahrenmanagements. OECD Publishing.
- Arnouts, R., Zouwen van der, M., Arts, B., 2012. Analysing governance modes and shifts – governance arrangements in Dutch nature policy. *For. Policy Econ.* 16, 43–50.
- Arzberger, M., 2010. Runde Tische für den Bergwald. *Zeitschrift des Bayerischen Gemeindetags*, 2/2010, pp. 63–65.
- Arzberger, M., Wenske, C., Binder, F., Suda, M., 2012. Zertifizierte Prozessbegleiter für den Bergwald. Partner aus Tirol und Bayern bilden Prozessbegleiter für Beteiligungsverfahren im Schutzwaldmanagement aus. *LWF aktuell* 88, 52–54.
- Battilana, J., D'Aunno, T., 2009. Institutional work and the paradox of embedded agency. In: Lawrence, T.B., Suddaby, R., Leca, B. (Eds.), *Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Brunsson, N., 1989. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. John Wiley & Sons, Chichester.
- Buttoud, G., Kouplevatskaya-Buttoud, I., Slee, B., Weiss, G., 2011. Barriers to institutional learning and innovations in the forest sector in Europe: markets, policies and stakeholders. *For. Policy Econ.* 13, 124–131.
- Cashore, B., Galloway, G., Cubbage, F., Humphreys, D., Katila, P., Levin, K., Maryudi, A., McDermott, C., McGinley, K., 2010. Ability of institutions to address new challenges. In: Mery, G., Katila, P., Galloway, G., Alfaro, R.J., Kanninen, M., Lobovikov, M., Varjo, J. (Eds.), *Forests and Society – Responding to Global Drivers of Change*, 25. IUFRO, pp. 441–485 (World Series).
- DiMaggio, P., 1988. Interests and agency in institutional theory. In: Zucker, Lynne G. (Ed.), *Institutional patterns and organizations. Culture and environment*. Mass.: Ballinger Pub. Co., p. 3–21.
- Djelic, M.-L., Quack, S., 2003. Theoretical building blocks for a research agenda linking globalization and institutions. In: Djelic, M.-L., Quack, S. (Eds.), *Globalization and Institutions. Redefining the Rules of the Economic Game*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Franz, T., 2010. *Forstverwaltungssysteme*. Verlag Kessel, Remagen.
- Greenwood, R., Suddaby, R., 2006. Institutional entrepreneurship in mature fields: The big five accounting firms. *Academy of Management Journal* 49 (1), 27–48.
- Himmler, D., Arzberger, M., Hamberger, J., 2010. Wenn Förster im Berg- und Schutzwald modernieren müssen. *AFZ-Der Wald*, 20/2010, pp. 8–9.
- Hogl, K., Nordbeck, R., Pregernig, M., 2008a. GoFOR – new modes of governance for sustainable forestry in Europe. Final Activity Report of EU funded project no. 6447GoFOR (16.09.2008).
- Hogl, K., Nordbeck, R., Pregernig, M., 2008b. New modes of governance: programmatic rhetoric and actual practices. *GAIA* 17 (4), 399–401.
- Howlett, M., Rayner, J., Tollefson, C., 2009. From government to governance in forest planning? Lessons from the British Columbia Great Bear Rainforest Initiative. *Forest Policy and Economics* 11 (5–6), 383–391.
- Humphreys, D., 2004. National forest programmes in Europe: generating policy-relevant propositions for formulation and implementation. In: Humphreys, D. (Ed.), *Forests for the Future – National Forest Programmes in Europe. Country and Regional Reports From COST Action E19*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, pp. 13–43.
- Kaaser, A., Bernasconi, J., Zimmermann, W., 2012. Governance approaches in Swiss forest biodiversity policy: do they really work? *For. Policy Econ.* <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2012.07.010>.
- Kölling, Ch., Beinhofer, B., Hahn, A., Knöke, T., 2010. Wie soll die Forstwirtschaft auf neue Risiken im Klimawandel reagieren? *AFZ-Der Wald*, pp. 18–22.
- Kooiman, J., 2003. *Governing as Governance*. Sage, London.
- Krott, M., Stevanov, M., 2008. Comprehensive comparison of state- and forest institutions by a causative benchmark-model. *Allg. Forst. Jagdztg.* 179 (4), 57–63.
- Lawrence, T.B., Suddaby, R., 2006. Institutions and institutional work. In: Clegg, S.R., et al. (Eds.), *The Sage Handbook of Organization Studies*. Sage, London.
- Lawrence, T.B., Suddaby, R., Leca, B., 2009. Introduction: theorizing and studying institutional work. In: Lawrence, T.B., et al. (Eds.), *Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Lawrence, T.B., Suddaby, R., Leca, B., 2011. Institutional work: refocusing institutional studies of organization. *Organ. Stud.* 20 (1), 52–58.
- Magerl, F., 2010. Bilanz der Forstreform. Response to Interpellation of Green Party. Bavarian Parliament (*Bayerischer Landtag*), Munich (6 pp.).
- March, J.G., Olsen, J.P., 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York.
- Mayntz, R., 2003. New challenges to governance theory. In: Bang, H. (Ed.), *Governance as Social and Political Communication*. Manchester University Press, Manchester, New York.
- Meyer, J.W., Rowan, B., 1977. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *Am. J. Sociol.* 83 (2), 340–363.
- Müller, G., 2006. Vom Konflikt zum kooperativen Handeln. Mit Umweltmediation zum integriertem Schutzmanagement. Approved Dissertation Technische Universität München (TUM).
- Newig, J., Fritsch, O., 2009. Environmental governance: participatory, multi-level – and effective? *Environ. Policy Gov.* 19, 197–214.
- Newig, J., Kvarda, E., 2012. Participation in environmental governance: legitimate and effective? In: Hogl, K., Kvarda, E., Nordbeck, R., Pregernig, M. (Eds.), *Environmental Governance. The Challenge of Legitimacy and Effectiveness*. Edward Elgar, Cheltenham.

<sup>5</sup> English translation of the official project title: "Partizipation als kommunikative Strategie der Forstverwaltung". See: [<http://www.wup.wi.tum.de/index.php?id=122&L=0>] (accessed 07.11.2013).

- Raitio, K., 2011. New institutional approach to collaborative forest planning on public land: methods for analysis and lessons for policy. *Land Use Policy* 29 (2), 309–316.
- Rauschmeyer, F., Berghöfer, A., Omann, I., Zikos, D., 2009. Examining processes or/and outcomes? Evaluation concepts in European governance of natural resources. *Environ. Policy Gov.* 19, 159–173.
- Schanz, H., 2002. National forest programmes as discursive institutions. *For. Policy Econ.* 4 (4), 269–279.
- Secco, L., Pettenella, D., Gatto, P., 2011. Forestry governance and collective learning process in Italy: likelihood or utopia? *For. Policy Econ.* 13, 104–112.
- Secco, L., Da Re, R., Pettenella, D.M., Gatto, P., 2013. Why and how to measure forest governance at local level: a set of indicators. *For. Policy Econ.* <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2013.07.006>.
- Seo, M., Creed, W.E.D., 2002. Institutional contradictions, praxis, and institutional change: a dialectical perspective. *Acad. Manag. Rev.* 27 (2), 222–247.
- Shannon, M., 2006. Participation as social inquiry and social learning. *Schweiz. Z. Forstwes.* 157 (10), 430–437.
- Suda, M., 2002. Der Förster zwischen Fremd- und Selbstbild. In: *Bayr. Staatsforstverwaltung* (Ed.), 250 Jahre Bayerische Staatsforstverwaltung. Rückblicke, Einblicke, Ausblicke (München).
- Suda, M., Binder, F., Wagner, K., Himmler, D., Arzberger, M., 2013. Projektbericht: INTERREG IVa Projekt: Schutzwaldplattformen und -foren in Tirol und Bayern, unpublished project report, Technische Universität München (TUM) and Bavarian State Institute of Forestry (LWF).
- Süß, M., 2011. Bergwaldbewirtschaftung: Probleme–Konzepte–Lösungen. *LWFaktuell*, 84, pp. 4–5.
- van der Arend, S., Behagel, J., 2011. What participants do. A practice-based approach to public participation in two policy fields. *Crit. Policy Stud.* 5 (2), 169–186.
- Wagner, K., 2006. Schöner, forstlicher, ökonomischer!? Die politische Landschaft nach der Forstreform in Bayern. *AFZ-Der Wald*, p. 569.
- Wagner, K., Arzberger, M., Himmler, D., 2012. Projektbericht: Ergänzende Begleitung der Bergwaldoffensive (BWO), unpublished evaluation report, Technische Universität München (TUM).
- Winkel, G., Sotirov, M., 2011. An obituary for national forest programs? Analyzing and learning from the strategic use of 'new modes of governance' in Germany and Bulgaria. *For. Policy Econ.* 13, 143–154.

## Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich begegnen

Betroffenheit als Differenzierungskategorie für die Gestaltung  
partizipativer (Fach-)Verwaltungsverfahren im umwelt- und  
forstpolitischen Feld

Monika B. Arzberger, Freising

### Zusammenfassung

*Sowohl in der Umweltpolitik als auch im Ressourcenmanagement initiieren Fachverwaltungen immer öfter partizipative Verfahren und beteiligen unterschiedlichste Akteure und Gruppen an diesen. Wer wann und warum als Teilnehmende\*r eingeladen wird, erscheint oftmals dem Zufall überlassen. Es gibt zwar eine Fülle von praktischen Handreichungen, die aus Verfahrenssicht Erfolgskriterien beschreiben, es fehlt jedoch an einer reflektierten Begründung für die Auswahl von „Zu-Beteiligten“ aus der Perspektive von Fachverwaltungen. Deshalb wird eine umfassende Partizipationsdefinition entwickelt, die auch die verfassungsrechtliche Gemeinwohlorientierung als Behördenauftrag anerkennt. Basierend auf dem Konzept der Öffentlichkeit des Staatsdenkers John Dewey wird der Begriff der Betroffenheit als Differenzierungskategorie für die Zusammensetzung von partizipativen Verfahren eingeführt und eine Entscheidungsmatrix für das Verwaltungshandeln entwickelt. Als empirischer Bezugspunkt für die Analyse dient die Bergwaldoffensive der Bayerischen Forstverwaltung.*

*Theorien sind nie mehr als kühne Vermutungen und Hypothesen;  
von uns gemachte Netze,  
mit denen wir die wirkliche Welt einzufangen versuchen.  
Karl Popper*

### „Beteiligt!“

„Betroffene zu Beteiligten machen!“ so scheint die einfache Erfolgsformel für Programme und Projekte im umwelt- und forstpolitischen Feld zu lauten. Anlässlich des zehnjährigen Jubiläums der Bergwaldoffensive lobt 2018 die bayerische Forstministerin Michaela Kaniber den partizipativen Ansatz des Programms zu Erhalt und Verbesserung der Schutzwirkung der Bergwälder.<sup>1</sup> Auf ihrer Homepage konkretisiert die Bayerische Forstverwaltung:

1 <http://www.stmelf.bayern.de/wald/publikationen/198878/index.php> (zuletzt aufgerufen am 2.1.2019).

„Ein wichtiger Grundsatz der Bergwaldoffensive ist, die Betroffenen zu Beteiligten zu machen. Waldbesitzer, Jäger, Naturschützer, Almbauern, Tourismusverbände bis hin zu den Kommunen erarbeiten gemeinsam vor Ort angepasste Lösungsansätze insbesondere in den Bereichen Waldpflege, Wegebau, Jagdmanagement, Biotoppflege und Trennung von Wald und Weide. Die Einbeziehung der Beteiligten bereits bei der Auswahl der Projektgebiete und in Form von BWO-Beiräten hat sich dabei als besonders hilfreich erwiesen.“<sup>2</sup>

Was sich auf den ersten Blick so selbstverständlich liest, hat die mit der Umsetzung des forstpolitischen Programms „Bergwaldoffensive“ (BWO) beauftragten sechs Unteren Forstbehörden (UFB)<sup>3</sup> im bayerischen Alpenraum vor große Herausforderungen gestellt. Denn neben den klassischen Verwaltungsinstrumenten wie Förderung und Beratung wird der Interessenausgleich und damit die Einbeziehung der äußeren Rahmenbedingungen wie z.B. Jagd, Waldweide oder Naturschutz in den Fokus gerückt (Arzberger 2014: 242). Die ministerielle Handreichung geht sogar noch einen Schritt weiter und benennt „die gesellschaftliche, politische und behördliche Verankerung der Bergwaldoffensive in der Region“ (StMELF 2008: 3) als entscheidendes Erfolgskriterium. Mittels *Partizipation* soll auf lokaler aber auch regionaler Ebene „das Bewusstsein für die gemeinsame Verantwortung für den alpinen Raum und speziell für den Berg- und Schutzwald“ (StMELF 2008: 3) gefördert werden. Zehn Jahre nach Beginn der BWO beschäftigt die konkrete Ausgestaltung von Projektausschüssen und BWO-Beiräten die Verantwortlichen noch immer und ist Gegenstand der amtsinternen Projektsteuerung.

Im Rahmen eines begleitenden Forschungsprojekts geht die Autorin der Frage nach, wie die sechs beauftragten UFB den Auftrag „Beteiligt!“ umsetzen, welche Strategien sie für ihre jeweilige Organisation wählen, wen sie konkret adressieren und welche Erfahrungen sie sammeln. Um die im Rahmen dieser Fallstudie identifizierten Strategien einordnen zu können, wurde eine Literaturanalyse zum Stichwort *Partizipation* in den Kontexten Forst- und Umweltpolitik und Verwaltungsmanagement durchgeführt. Es wurde insbesondere nach reflektierten Kriterien für die Auswahl der „Zu-Beteiligenden“ gesucht, um eine theoretische Rückbindung des beobachteten Verwaltungshandelns im Rahmen der BWO zu ermöglichen. Dabei zeigte sich in der Literatur nicht nur eine Vielzahl an variierenden Definitionen von *Partizipation* und *Öffentlichkeit*, sondern auch eine fehlende Auseinandersetzung mit der besonderen Rolle von Verwaltungsinstitutionen. Somit sah sich die Autorin mit theoretischen Forschungslücken und damit zunächst mit der Notwendigkeit konfrontiert, eine umfassende Partizipationsdefinition sowie eine spezifische Einordnungsmatrix für Fachverwaltungen zu entwickeln.

2 <http://www.stmelf.bayern.de/wald/waldfunktionen/schutzwald/index.php> (zuletzt aufgerufen am 14.4.2017)

3 Die Bayerische Forstverwaltung gliedert sich in die Oberste Forstbehörde am Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) und die Unteren Forstbehörden an den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF).

Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich ZfU 1/2019 1–32  
begegnen

Zur Herleitung dieses theoretischen Konzepts wird zunächst die Rolle von Partizipation in modernen Demokratien kurz charakterisiert, der Stand Forschung im Ressourcenmanagement beschrieben und der Begriff der Beteiligten aus der Perspektive des Verwaltungsrechts erläutert. Bevor das Konzept der Öffentlichkeit des amerikanischen Staatsdenkers und Philosophen John Dewey eingeführt wird, wird dargestellt, dass *Partizipation* auch als Verhältnisbeziehung zwischen Behörde und Umwelt beschrieben werden kann. Dazu wird die notwendige Schärfung der Begriffe *Öffentlichkeit* und *Stakeholder* vorgenommen, um abschließend aufbauend auf dem Begriff der *Betroffenheit* eine neue Matrix zur Einordnung von partizipativen Entscheidungsanlässen zu entwickeln. Die praktische Anwendung dieses Konzepts auf das Forschungsobjekt BWO im Rahmen der obengenannten Fallstudie ist einem eigenständigen Artikel vorbehalten.

## Partizipation – eine erste Annäherung aus Behördenperspektive

„Participation is the elixir of life for democracy“ (van Deth 2014: 350). Eine Aussage, die deutlich macht, dass *Partizipation* – oder der im öffentlichen Raum meist synonym gebrauchte Begriff *Bürger- oder Öffentlichkeitsbeteiligung* – ein zunehmend aufgeladener Begriff ist, mit dem hohe politische Ideale verknüpft werden. Dabei ist *Partizipation* nicht gleich *Partizipation* (Fishan 2002: 10). Während unter dem Begriff der politischen Partizipation vor allem formelle und informelle Mitwirkungsrechte von Bürger\*innen reflektiert werden (Vetter & Remer-Bollow 2017) (Bertelsmann Stiftung 2014), werden unter einer weiteren Begriffsfassung ganz praktische und strategische Erwartungen subsumiert, die sowohl Aspekte der Effektivitätssteigerung als auch der Legitimität und differenzierten Verantwortungsübernahme in der Umsetzung politischer Programme umfassen (Weber N. 2018: 99, Nanz & Fritsche 2012, Newig 2011). Ganz grundsätzlich bietet *Partizipation* Bürger\*innen und Organisationen eine zusätzliche Einwirkungsmöglichkeit „auf den verschiedenen Stufen der politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, die sich nur im Hinblick auf Letztentscheidungen der demokratischen Methode bedienen muss“ (Kohout 2002: 39, vgl. auch Holtkamp 2006). Auffällig ist, dass Begriffe wie *Bürger\*innen*, *Zivilgesellschaft* oder *Öffentlichkeit* relativ unbestimmt bleiben. Auch Konzepte wie das der bürgerlichen Öffentlichkeit von Jürgen Habermas (1990: 85 ff.) werden in ihren Implikationen insbesondere für das konkrete Verwaltungshandeln kaum reflektiert.

In der deutschen Umweltpolitik wurden bereits in den 1970ern mit dem Kooperationsprinzip partizipative Ansätze verankert (Bundesregierung 1976: Rnr. 8)<sup>4</sup>; seitdem

<sup>4</sup> „Nur aus der Mitverantwortlichkeit und der Mitwirkung der Betroffenen kann sich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen individuellen Freiheiten und gesellschaftlichen Bedürfnissen ergeben. Eine frühzeitige Einbindung der gesellschaftlichen Kräfte in den umweltpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungs-

haben sich im weiten Feld der Umwelt- sowie der Landnutzungspolitik vielfältige Formen partizipativ angelegter Entscheidungsfindung auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene etabliert (Kohout 2002: 3, vgl. für den Forstsektor z.B. Weber N. 2018, Kleinschmit et al. 2018, Maier, Lindner, & Winkel 2014). Neben der programmatischen Entscheidungsfindung, also der Frage, welche gesellschaftlichen Ansprüche natürliche Ressourcen, Landnutzungsformen oder ländliche Räume in Zukunft erfüllen sollen, stehen oftmals ganz konkrete örtliche Managemententscheidungen des „Wie?“ zur gemeinschaftlichen Diskussion (vgl. z.B. Weber et al. 2018, Colvin, Brad Witt, & Lacey 2016, Kühne & Weber 2014, Newig & Kvarda 2012, Böcher, Krott, & Tränker 2008, Walk 2008, Simmen & Walter 2007, Sheppard 2005).

Ob Partizipation die demokratiethoretischen als auch funktionalen Erwartungen, die in sie gesetzt werden, erfüllen kann, ist Gegenstand kritischer Analysen<sup>5</sup>. Für forstpolitische Entscheidungs- und Strategieprozesse analysieren Kleinschmit et al. (2018) z.B. die Rolle von verschiedenen Governance-Ansätzen. Dabei fragen sie unter anderem, welche Rolle Bürger\*innen in diesen Prozessen einnehmen, und stellen fest, dass „governance by citizen participation is rather neglected in forest policy processes“ (Kleinschmit et al. 2018: 12); dies gelte insbesondere auch für die lokale Ebene. Für das Feld der Umweltpolitik und des Ressourcenmanagements entwickeln zuletzt z.B. Newig et al. (2018) ein Cluster-Modell, um Mechanismen, die den Zusammenhang von Partizipation und „environmental outcome“ erklären, besser beschreiben zu können. Sie fokussieren sich dabei bewusst auf die lokale, operative Ebene. Reed et al. (2018) führen auf Basis einer umfangreichen Literaturstudie ein „Wheel of Participation“ als neue Typologie und theoretische Fundierung ein, um die unterschiedlichen Beteiligungsformen von Stakeholdern und Öffentlichkeit in Umweltmanagement-Prozessen beschreiben und differenzieren zu können.

Dabei fällt auf, dass in den Beiträgen die Rolle von öffentlichen Verwaltungen, sprich Behörden, kaum eine differenzierte Reflexion erfährt (vgl. auch Kuipers et al. 2014: 2). Das verwundert, denn in Untersuchungen zur Genese von Planungsentscheidungen bei Infrastrukturprojekten (UBA 2017, Stender-Vorwachs 2012) oder bei regionalen bzw. kommunalen Bürgerbeteiligungsverfahren (Mauch 2014, Escobar 2013) ist die Rolle der Behörden ein wichtiger Analysebestandteil. Anders im umweltpolitischen Feld: als Teil des politisch-administrativen Systems (PAS) bleiben öffentliche Verwaltungen als Institution weitestgehend eine „black box“<sup>6</sup> oder sie werden wenn,

---

prozess ist deshalb (unerlässlich), ohne jedoch den Grundsatz der Regierungsverantwortung in Frage zu stellen.“

5 Ein Überblick über den Stand der politischen Partizipationsforschung gibt z.B. Vetter & Remer-Bollow (2017); zu den demokratischen Erwartungen auch Gärditz (2011) mit weiteren Verweisen.

6 Die Organisation wird historisch schon seit Beginn der Betriebswirtschaftslehre als „black box“ verstanden. „Es muss für sie die Annahme gemacht werden, dass die Organisation der Unternehmung vollkommen funktioniert. Durch diese Annahme wird die Organisation als Quelle eigener Probleme ausgeklammert und soweit aus ihrer wissenschaftlichen und praktisch bedeutsamen Stellung entfernt, dass aus ihr keine Schwierigkeiten mehr für die theoretischen Gedankengänge entstehen können.“ (Gutenberg 1929: 26 zitiert in Rüegg-Stürm & Grand 2017: 41)

Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich ZfU 1/2019 1–32  
begegnen

dann als Teilnehmende unter vielen eines partizipativen Prozesses gefasst (vgl. für den Forstsektor z.B. Kleinschmit et al. 2018: 6 (Tab. 1), Maier, Lindner, & Winkel 2014: 168, 170). Auch Reed et al. (2018: 815) zeigen in ihrer Partizipationstheorie lediglich auf, dass Partizipation „must be organized and conducted at a spatial scale that is relevant to the issue, and the jurisdiction of authorities or institutions that can tackle this“. Bei der Analyse der deutschen Bundes- und Landeswaldprogramme weist Weber N. (2018: 103) auf die besondere Rolle der Ministerialbeamten in der Phase der ‚policy formation‘ hin und stellt fest, dass diese in der Regel forstpolitische Programme unter geringer Einbeziehung anderer Akteure entwerfen. Und Kleinschmit et al. (2018: 11) konstatieren: „Interestingly the literature failed to discuss the role of administration-based experts that works from within an administration and influence the way decisions are taken in forest policy making processes.“ Insbesondere im traditionell etatistisch geprägten Forstwirtschaftssektor Deutschlands (Maier, Lindner, & Winkel 2014: 167, Lehbruch & Lehbruch 2012) übernehmen die Forstbehörden eine zentrale Rolle bei der ‚policy implementation‘; top-down-Ansätze sind in diesem noch immer vorherrschend (Weber N. 2018: 104).

Die Vorstellung von modernem Verwaltungshandeln wird heute geprägt vom Bild einer kooperativen Verwaltung: „Es kommt darauf an, zu kommunizieren, Verbindungen zu schaffen und zu kooperieren“ (Bogumil & Jann 2009: 205). Heute wird auch von einer bürokratisch verfassten staatlichen Forstverwaltung verlangt, die Balance zwischen hoheitlichem Handeln und Flexibilität zu beherrschen (vgl. Seibel 2017: 182), um a) Regeln und Ziele der Waldbewirtschaftung für alle Waldbesitzformen durchzusetzen (Lehbruch 2013: 246) und um b) mittels koordinierendem Handeln der zunehmenden Diversifikation von Erwartungen, Akteuren und Rahmenbedingungen rund um das Objekt Wald gerecht zu werden (Schmithüsen 2007: 295).

Basis dieser Beziehungsgestaltung sind aus einer konstruktivistischen Perspektive dynamische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse (vgl. Rüegg-Stürm & Grand 2017: 52). Die diesen Prozessen zugrundeliegenden Elemente einer Organisation, wie sie auch Behörden darstellen, sind Kommunikationen von Entscheidungen (Luhmann 2000); wobei Entscheiden heißt, „irgendeine Interpretation der Welt und irgendeine Reihe von Schlüssen aus dieser Interpretation für nachfolgendes Handeln verbindlich zu machen“ (Weick 1995: 290). Da Entscheidungen in diesem Sinne nicht als rationale Wahlakte verstanden werden dürfen, impliziert dies, dass das organisationale Geschehen stets kontingent ist – also weder „notwendig [...], noch unmöglich“ (Luhmann 1987: 152) ist. Angesichts nie endgültig zu bewältigender Unsicherheiten im Verhältnis einer Organisation zu ihrer Umwelt muss das Management von Umweltbeziehungen eine zentrale Rolle im organisationalen Geschehen einnehmen (Rüegg-Stürm & Grand 2017, Theis-Berglmair 2015). Die Formen der Einbeziehungen können dabei sehr unterschiedlich sein, von 1:1-Beziehungen, die zwischen zwei Personen stattfinden, bis hin zur Partizipation von mehr oder weniger komplexen

Gruppen unterschiedlicher Größe mit differenzierten Beziehungsmustern und Beteiligungsintensitäten (vgl. grundlegend Arnstein 1969).

## Partizipation – eine Definition für die forstpolitische Programmatik ... und Praxis?

Wer nach einer konkreten Definition für *Partizipation* sucht, sieht sich einer Fülle von Definitionsansätzen und Konzeptionen aus den verschiedensten Wissenschaftsdisziplinen gegenüber (Vetter & Remer-Bollow 2017: 1). Vielfältige Überschneidungen lassen sich identifizieren; für das hier zugrunde liegende forstpolitische Feld finden sich Argumentationslinien und theoretische Fundierungen aus den Politikwissenschaften, der Soziologie, den Planungs-, Verwaltungs- sowie Wirtschaftswissenschaften. Im Laufe der fortschreitenden Entwicklung und Anwendung von partizipativen Methoden und Projekten wurde der Begriff mit ideologischen, sozialen, politischen und methodologischen Bedeutungen aufgeladen, was wiederum zu einer breiten Palette von Interpretationen geführt hat (Reed 2008: 2419). So machen Maier, Lindner & Winkel (2014: 166ff.) die Ursprünge des Partizipationsgedankens rund um Fragen der Waldbewirtschaftung in der Entwicklungspolitik fest und konstatieren eine Übertragung von dort in die Industrieländer: „*As in developing countries, it is argued in the industrial world that the participation democratizes decision-making processes, increases acceptance and eases policy implementation, making environmental policy more cost efficient and effective. Additionally, a strong emphasis is placed on participation as a tool for reducing or mitigation conflicts among different interests by involving them in the decision-making process*“ (Maier, Lindner & Winkel 2014: 167). Eine Entwicklung, die auch Weber N. (2018: 103) sieht; für ihn setzte die Rio-Konferenz der Vereinten Nationen 1992 den Startpunkt (vgl. hierzu auch Köck 2016: 643), seitdem könne weltweit nachhaltige Entwicklung – und damit auch Forstpolitik – nicht mehr ohne *Partizipation* gedacht werden: Ein Prozess, der in Deutschland auch durch Impulse aus dem Völker- und Europarecht angetrieben wird (Köck 2016: 646).

In der Konsequenz beschäftigen sich die mit natürlichen Ressourcen und Landnutzung befassten Forschungsprojekte und Ministerien verstärkt damit, „to improve participatory and collaborative modes of governance in order to improve environmental outcomes of public decision making“ (Newig et al. 2018: 270). Auffällig ist, dass anders als in den emanzipatorisch geprägten Ansätzen der Entwicklungspolitik sich zunehmend eine instrumentelle Logik durchsetzt (Newig 2011), die vor allem auf einen erhöhten Outcome politischer Programme setzt (Weber N. 2018: 99, Heinelt 2002: 28). Insbesondere für den weiter gefassten Bereich der Umweltpolitik haben Newig et al. (2018: 270) festgestellt, dass „[d]ifferent fields for study have made a variety of arguments on the pros and cons of participation with respect to environmental outcomes“.

Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich ZfU 1/2019 1–32  
begegnen

Aktuell unternehmen einige Forschergruppen den Versuch, diese Fülle greifbar zu machen und theoretische Ordnung in die Partizipationspraxis zu bringen. So hat z.B. die Gruppe um Newig et al. (2018) oder die Gruppe um Reed et al. (2018) auf Basis vielfältiger Forschungsergebnisse theoretische Ansätze entwickelt, um den Outcome von partizipativen Verfahren in environmental governance und management wissenschaftlich zu fassen. Beide haben in diesem Zusammenhang vergleichbare Definitionen entwickelt. Gemeinsam ist diesen, dass *Partizipation* ein Prozess der öffentlichen Entscheidungsfindung ist, in deren Zentrum natürliche Ressourcen oder ein Naturraum stehen. An diesen Verfahren nehmen Individuen, Gruppen und/oder Organisationen teil, die vom Ergebnis der Entscheidung in irgendeiner Form betroffen sind (Newig et al. 2018: 273, Newig & Kvarda 2012, Reed 2008: 2418). Jeder einzelne Prozess läuft nach spezifischen, festgelegten Regeln ab (Dietz & Stern 2008) und wird charakterisiert durch seinen jeweiligen Grad an Kommunikationsintensität, Zusammenarbeit sowie Machtdelegation an die verschiedenen Prozessbeteiligten (Newig et al. 2018: 273). Auf der Ebene des policy making sind neben dem PAS, Akteure aus dem privaten Sektor, der Zivilgesellschaft, der Öffentlichkeit als Ganzes beteiligt (Newig et al. 2018: 273, Maier, Lindner, & Winkel 2014: 168).

Für den Bereich der forest governance verzichten Kleinschmit et al. (2018: 7) hingegen auf eine Definition. Sie stellen lediglich fest, dass *Partizipation* als Bestandteil neuer Governance-Formen definiert und als Teil der politischen Realitäten und Konventionen wahrgenommen wird. Kleinschmit et al. (2018: 11) beklagen darüber hinaus, dass in den von ihnen analysierten Veröffentlichungen der Topos „Stakeholder“ nicht ausreichend definiert wird und deshalb die genaue Zusammensetzung der Akteursgruppen im Dunkeln bleibt. Sie schlagen vor, auf den Begriff vollständig zu verzichten und stattdessen die Teilnehmenden an partizipativen Prozessen in drei gesellschaftliche Teilgruppen zu gliedern. Sie nennen „Experten“ und „Bürger\*innen“ und grenzen von diesen als Drittes organisierte Gruppen aus der Zivilgesellschaft ab und führen für diese den Terminus der „participatory professionals“ (Kleinschmit et al. 2018: 5) ein. Die „participatory professionals“ kennzeichnet, dass sie vertraut mit politischen Entscheidungsprozessen sind und in ihrer jeweiligen Gruppe die gleichen Werte und Normen teilen; Waldbesitzervereinigungen, Naturschutzverbände oder Holz-Industriecluster sind Beispiele dafür.

Damit lösen Kleinschmit et al. (2018) jedoch nicht wirklich das Problem, das in vielen Untersuchungen zu partizipativen Verfahren deutlich wird: der amorphe Charakter von *Öffentlichkeit* scheint für die Definition von Partizipation im forst- und umweltpolitischen Feld eine Herausforderung zu sein (vgl. hierzu auch Götz 2017: 13). Der Versuch, *Öffentlichkeit* durch *Zivilgesellschaft* zu ersetzen, ist wenig hilfreich, denn auch hier fehlt bis heute die konkrete Fassung des Begriffs und eine damit verbundene einheitliche Definition (BMBF 2016: 9); vielmehr wird unter *Zivilgesellschaft* ein breites Spektrum von Personen und Akteursgruppen subsumiert. Um diese Leerstelle zu überbrücken, weichen einige Autoren auf Basis der hohen norma-

tiven Kriterien einer demokratischen Öffentlichkeitstheorie nach Habermas<sup>7</sup> auf den Zweck der Partizipation aus. So unterscheiden Newig et al. (2018) Konzepte der ‚participatory governance‘ und der ‚collaborative governance‘. Während bei letzterer *Partizipation* in Form konkreten Zusammenarbeitens im Vordergrund steht, geht es bei ‚participatory governance‘ um Formen öffentlicher Entscheidungsfindung. Eine andere Differenzierung von ‚public participation‘ schlägt Weber N. (2018: 100) vor, der zwischen ‚Öffentlichkeitsbeteiligung‘ – in der Regel im Rahmen von behördlichen Planungsprozessen – und ‚öffentlichem Engagement‘ – im Sinne von Beteiligung bei der Entwicklung von politischen Zielen (policy making) aber auch beim Co-Management von Projekten und Programmen – unterscheidet. Und Reed et al. (2018) argumentieren, dass sich ihr Partizipationsbegriff eher auf die Beteiligung von Interessengruppen als auf eine breitere Öffentlichkeit bezieht. Dabei lehnen sie sich an den im Managementkontext etablierten Stakeholder-Begriff von Edward Freeman an, der diesem in seiner Erstauflage von „Strategic Management. A Stakeholder Approach“ (1984) zu einer Renaissance verholfen hat. Für Freeman sind Stakeholder jene, die die Erreichung der Ziele einer Organisation beeinflussen oder von ihr beeinflusst werden (Freeman 2010: 46). Reed et al. (2018: 8) adaptieren dies für Entscheidungsprozesse und definieren Stakeholder als „those who are affected by or can affect a decision“; zur klaren Abgrenzung beschreiben sie Öffentlichkeit nach John Dewey (1927) als „groups of people who are not affected by or able to affect decisions but who engage with the issues to which decisions pertain through discussion“ (Reed et al. 2018: 8).

Der Ansatz von Reed et al. (2018), zwischen direkt und indirekt Betroffenen zu unterscheiden, erscheint hilfreich, dabei die Öffentlichkeit unter Bezug auf Dewey allein der Gruppe der indirekt Betroffenen zuzuordnen, verwundert hingegen. Denn für Dewey ist „[r]ein definitorisch eine Öffentlichkeit zunächst einmal eine Interessengruppe“ (Götz 2017: 123); sie manifestiert sich insbesondere in sozialen Gruppen wie Vereinen, Verbänden, Parteien (vgl. Merry 1980: 25). Auch Bürgerinitiativen mit relativ geringem Organisationsgrad könnten demnach unter dem Dewey’schen Öffentlichkeitsbegriff gefasst werden, da diese a) sich einem spezifischen Thema widmen, b) von Individuen gebildet werden, die für sich eine Betroffenheit durch eine Handlung Dritter reklamieren und c) sich konstituieren, um als Korrektiv auf den durch die (geplante) Handlung geschaffenen Sachverhalt zu reagieren. Die Irritation in der Rezeption Deweys wird zum Anlass genommen, unten die demokratietheoretischen Überlegungen John Deweys und sein Konzept der Öffentlichkeit darzustellen und zu zeigen, dass diese einen interessanten Ausgangspunkt für die theoretische Fundierung und Reflexion der Rolle der Forstbehörden im Rahmen der partizipativen Implementation von forstpolitischen Programmen bilden kann.

---

<sup>7</sup> Für Habermas (1990: 85 ff.) steht eine bürgerliche Öffentlichkeit dem Staat korrelierend gegenüber. Die öffentliche Meinung steht der öffentlichen Gewalt des Staates gegenüber und erhebt gleichzeitig den Anspruch, mittels ihres Willens die Legitimationsgrundlage jeglicher Staatstätigkeit zu konstituieren.

Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich ZfU 1/2019 1–32  
begegnen

Die Auseinandersetzung mit dem Begriff *Partizipation* muss aus Behördenperspektive jedoch ungenügend bleiben, werden nicht auch die bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen, die das Verwaltungshandeln bestimmen, mit einbezogen.

## Beteiligung – Eine Verhältnisbestimmung zwischen Behörde und Umwelt

Im modernen Staat unterliegt die Beziehung zwischen Staat und Bürger einer Vielzahl von Normierungen, rechtsstaatliches Verwaltungshandeln unterstützt deren Vollzug. Um die Rolle vor allem einer unteren Fachbehörde in Bezug auf *Partizipation* besser zu verstehen, lohnt sich ein kurzer Blick auf die Frage, wie die Mitwirkung von Bürger\*innen im Kontext von Verwaltungshandeln rechtlich gefasst ist. Dazu wird zunächst der Begriff der *Beteiligten* reflektiert und anschließend der Begriff der *Öffentlichkeitsbeteiligung* differenziert dargestellt.

Ausgangspunkt bildet das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG<sup>8</sup>), welches die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit von Behörden beschreibt. In § 13 VwVfG, gleichlautend Art. 13 BayVwVfG<sup>9</sup>, wird deutlich, dass Beteiligte an einem Verwaltungsverfahren, dessen Ziel auf den Erlass eines Verwaltungsakts oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist (Mann/Sennekamp/Uechtritz 2014: Rn. 12), nicht identisch mit den Beteiligten an einem informellen partizipativen Verfahren im öffentlichen Raum sind. Vielmehr geht es darum, den einzelnen Bürger nicht zum bloßen Objekt von Verwaltungsverfahren zu machen, sondern diesem „die aktive Wahrnehmung seiner Rechte und rechtlich geschützten Interessen durch eine Partizipation an beabsichtigten Verwaltungsentscheidungen innerhalb eines nach rechtsstaatlichen Grundsätzen geordneten Verfahrens zu ermöglichen“ (Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz 2018: Rn. 1). Deshalb unterscheidet das Recht auch zwischen Betroffenen, die lediglich anzuhören sind (Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz 2018: Rn. 10), und Beteiligten (Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz 2018: Rn. 1). Die Beteiligungsregelung des § 13 VwVfG verdeutlicht, dass es bei Verwaltungsverfahren nicht um Verfahren zur Klärung sich widersprechender Positionen zwischen zwei privaten Parteien geht. Vielmehr ist es „ein im öffentlichen Interesse durchgeführtes Verfahren unterschiedlicher Rechtssubjekte des öffentlichen und privaten Rechts zur Ausführung von Gesetzen und Herbeiführung von Einzelentscheidungen“ (Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz 2018: Rn. 3, hierzu auch Mann/Sennekamp/Uechtritz 2014: Rn. 13). Der Antrag<sup>10</sup> eines bayerischen Waldbesitzers auf Förderung einer Maßnah-

8 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist.

9 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2010-1-I) veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 24. Juli 2018 (GVBl. S. 604) geändert worden ist.

10 Ein Antrag muss auf den Erlass eines Verwaltungsakts oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet sein (Mann/Sennekamp/Uechtritz 2014: Rn. 12). Def. Verwaltungsakt: „jede Ver-

me im Wald macht diesen zu einem Beteiligten im Sinne des BayVwVfG. Dabei ist die verfahrensführende UFB die Trägerin des Verwaltungsverfahrens und nicht selbst Beteiligte (Mann/Sennekamp/Uechtritz 2014: Rn. 13). Hingegen macht z.B. ein Schreiben der UFB, dass es Fördermöglichkeiten für spezifische Maßnahmen im Wald gibt, den Waldbesitzer noch nicht zum Beteiligten, vielmehr übernimmt die UFB hier die Rolle des Informationsvermittlers (Mann/Sennekamp/Uechtritz 2014: Rn. 12); der Waldbesitzer wird zum Informationsempfänger.

Darüber hinaus kennt das Gesetz weitere Beteiligte, denen nach spezialgesetzlichen Regelungen, wie z.B. den anerkannten Naturschutzverbänden i.S. von § 58 Abs. 1 Nr. 2, § 60 Abs. 2 Nr. BNatSchG, Beteiligungsrechte zustehen (Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz 2018: Rn. 9). Im weiteren Sinne kann außerhalb von förmlichen Verfahren Beteiligter sein, wer die spezialgesetzlich begründete Befugnis erhalten hat, „sich insbesondere in umweltrelevanten (Massen-)Verfahren durch Einwendungen, Anregungen oder sonstige Mitwirkungen i. w. S. ‚beteiligen‘ zu können“ (Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz 2018: Rn. 10). So beinhaltet auch die Regelung des § 13 Abs. 1 Nr. 4 & Abs. 2 VwVfG über die Hinzuziehung Drittbetroffener neben der „Gehörfunktion“ das Ziel der Verfahrensrationalisierung. „Durch Einbeziehung aller, die vom Ausgang des Verfahrens in ihren rechtlichen Interessen oder Belangen berührt sein könnten, sollen zugleich tendenziell Rechte auf Verfahrensteilhabe – insbesondere in grundrechtlich geschützten Bereichen – gesichert, Bindungswirkung für Drittbetroffene erzeugt, ferner weitere Verfahren möglichst vermieden und eine Zusammenfassung (Konzentration) der Verfahren erreicht werden“ (Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz 2018: Rn. 11 auch Rn. 5).

Damit wird deutlich, dass es neben dem verfassten Beteiligungsrecht des einzelnen Bürgers im Verwaltungsverfahren noch weitere zivilgesellschaftliche Mitwirkungsmöglichkeiten in Form von Öffentlichkeitsbeteiligung gibt (Köck 2016: 644). Diese gestaltet sich „i. d. R. in der Weise, dass das Verwaltungsvorhaben, sei es die Erarbeitung eines die Zulassung von Projekten vorbereitenden Plans [...] oder ein Zulassungsverfahren für Infrastrukturvorhaben bzw. für komplexe Industrieprojekte, der Öffentlichkeit bekanntgegeben und die für die Beurteilung des Vorhabens maßgebenden Dokumente zur Einsicht offengelegt werden“ (Köck 2016: 644f.). In Anbetracht von komplexen Verwaltungsentscheidungen, die die Rechte einer Vielzahl von Bürger\*innen betreffen (z.B. Bau von Stromtrassen oder Erlass von Bauleitplänen), bedarf es angemessener Verfahren, die die Verwirklichung dieses Rechts sicherstellen. In diesem Sinn dominierte in Deutschland lange die Auffassung, dass Öffentlichkeitsbeteiligung angemessene, „rechtsstaatliche Verfahren unter den Bedingungen von Massenbetroffenheit“ (Köck 2016: 646, vgl. auch Fishan 2002) zu gewährleisten hat. Öffentlichkeitsbeteiligung dient demnach vorrangig dem Informationsbedürfnis

---

fügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.“ (§ 35 Satz 1 VwVfG)

Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich ZfU 1/2019 1–32  
begegnen

der Verwaltung, um im Rahmen einer Abwägung die richtige Entscheidung zu treffen und so das Gemeinwohl sicherzustellen (vgl. Isensee 2006: Rn. 12, Schuppert 2002: 68, Forsthoff 1976: 45). Dahinter verbirgt sich die Idee, dass die Bürger\*innen näher an den betroffenen Sachproblemen sind und somit besondere Interessen vorbringen können (Fishan 2002: 12, vgl. z.B. auch § 4a (1) UVPG<sup>11</sup>). Bei Planungs-(ähnlichen-) Entscheidungen ist der Zweck von Öffentlichkeitsbeteiligung darüber hinaus „die Gewährung eines vorgelagerten Rechtsschutzes der betroffenen Bürger, die schon im Verwaltungsverfahren auf die mögliche Rechtsbetroffenheit hinweisen können“ (Köck 2016: 646, auch Gärditz 2011: 275).

Mit der Implementierung der europäischen Umweltverträglichkeitsprüfung im deutschen Recht sowie später des internationalen Aarhus-Übereinkommens fand eine Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung statt. So ist im Rahmen der „Strategischen Umweltprüfung“ die Öffentlichkeit nicht mehr nur in Verfahren über die Zulassung bestimmter Projekte, sondern auch schon in vorbereitende Entscheidungsverfahren einzubeziehen (§ 34 Abs. 2 UVPG<sup>12</sup> und § 18 Abs. 1 UVPG). Ziel der prozeduralen Rechte ist, die Bürger\*innen in die Lage zu versetzen, zu einer dem Wohlbefinden dienenden Umwelt beizutragen (vgl. Art. 1 der Aarhus-Konvention<sup>13</sup>). Die Aarhus-Konvention (Art. 2 Nr. 5) betont deshalb auch, dass es bei der betroffenen Öffentlichkeit nicht auf Rechts-, sondern auf Interessenbetroffenheit ankommt. Köck (2016: 647) weist darauf hin, dass es im internationalen wie auch europäischen Recht „nicht um eine Demokratisierung von Verwaltungsentscheidungen im Sinne demokratischer Legitimation, sondern um eine Stärkung des Umweltschutzinteresses und um die Verbesserung der Verwaltungskontrolle schon im Vorgang der Vorbereitung der Verwaltungsentscheidung“ geht. Ähnlich argumentiert Gärditz (2011: 275) und sieht in der betroffenen Öffentlichkeit eine „potentielle Gegenöffentlichkeit [...], die einer einseitigen Vereinnahmung der Verwaltung durch Interessen des Projektträgers entgegenwirken soll“. In diesen Verfahren ist die UFB meist nicht selbst Verfahrensführerin, sondern selbst als „Träger öffentlicher Belange“ Beteiligte (vgl. z.B. § 17 Abs. (1) VwVfG<sup>14</sup>).

11 Die Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung dienen insbesondere der vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange und der Information der Öffentlichkeit.

12 UVPG = Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. September 2017 (BGBl. I S. 3370) geändert worden ist.

13 UNECE: Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998, published: <https://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aarhus.pdf> (zuletzt aufgerufen am 17.9.2018).

14 „Die zuständige Behörde unterrichtet die Behörden, deren umweltbezogener Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, einschließlich der von dem Vorhaben betroffenen Gemeinden und Landkreise sowie der sonstigen im Landesrecht vorgesehenen Gebietskörperschaften, über das Vorhaben und übermittelt ihnen den UVP-Bericht.“

Jenseits dieser formellen Beteiligungsverfahren im Gesamtplanungs- und fachübergreifenden Umweltrecht (UBA 2017: 11 f., Gärditz 201: 273) gibt es eine Fülle von informellen Beteiligungsverfahren vor allem auf der kommunalen und regionalen Ebene, in denen Mitarbeitende von Verwaltungen als Experten beteiligt sind (Vetter & Remer-Bollow 2017: 103 ff., Wagegg & Frey 2017: 298 f., Köck 2016: 647 f., Selle 2013: 275). Festzuhalten ist, dass diese informellen Verfahren in der Regel projektbezogen sind (vgl. auch VwVfG § 25 Abs. 3), auch wenn sie zur Entwicklung z. B. von kommunalen bzw. regionalen Leitbildern dienen, stellen diese kein dauerhaftes Instrument dar (Wagegg & Frey 2017: 300 f.).

Wie bereits dargestellt, wird in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Partizipation von einigen Autoren kritisiert, dass die Rolle der Experten, insbesondere wenn es sich um Mitarbeitende der öffentlichen Hand handelt, und Fachverwaltungen zu wenig reflektiert wird. Die kurze Darstellung des Beteiligten-Begriffs im Verwaltungsrecht zeigt, dass schon allein aus Transparenzgründen für alle an einem wie auch immer gearteten partizipativen Verfahren Teilnehmenden die Rolle der Verwaltungen und ihrer Vertreter\*innen offenzulegen ist. Umso wichtiger scheint diese Klärung zu sein, ist die Fachverwaltung selbst Initiierende eines partizipativen Verfahrens. Die Frage, wer in einem solchen Verfahren nicht nur aus verwaltungsrechtlicher, sondern auch aus demokratietheoretischer Perspektive einzubinden ist, ist darzustellen. Das Konzept der Öffentlichkeit von John Dewey kann hierfür einen Anhaltspunkt bieten.

## Der Öffentlichkeit begegnen: John Deweys Theorie der Öffentlichkeit

In seiner Essaysammlung „The Public and Its Problems“ entwickelt John Dewey 1927 eine Antwort auf seinen Zeitgenossen Walter Lippmann, der 1922 mit der Veröffentlichung „Public Opinion“ eine düstere Diagnose zum Zustand der amerikanischen Demokratie entworfen hat (Götz 2017: 26, Rogers 2016: 21 ff.). Dewey widerspricht Lippmanns These, „dass in modernen, komplexen Gesellschaften die demokratische Beteiligung der Bürger auf ein Minimum in Form von Wahlen zu beschränken sei“ (Götz 2017: 26) und entwirft eine Öffentlichkeitskonzeption, die als funktionale Theorie der Öffentlichkeit charakterisiert werden kann (Götz 2017: 35). Seine Idee von Demokratie kennzeichnen zwei Leitgedanken<sup>15</sup>: ein *partizipatorischer*, wonach Demokratie mehr ist als ein institutionelles Gefüge, vielmehr beruht sie auf einer umfassenden und gleichberechtigten Teilhabe aller in allen Lebensbezügen, und ein *pluraler*, der in der kulturellen und gesellschaftlichen Vielfalt einen Gewinn für große Gemeinschaften sieht (Neubert 2013: 8). So interpretiert Hartmann (2009: 434) Deweys Demokratiebegriff als Kooperationsgemeinschaft, welche nicht

15 Seinen umfassenden Demokratiebegriff entwickelt Dewey 1916 in seinem Werk „Democracy and Education“.

Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich ZfU 1/2019 1–32  
begegnen

auf Institutionen reduziert werden kann und in der durch intersubjektive Kommunikation innerhalb strukturierter Prozesse individuelle Selbstverwirklichung möglich bleibt. Auch für Axel Honneth entwickelt Dewey eine Konzeption einer „vorpolitisch sich entfaltenden gesellschaftlichen Kooperation“ (Hartmann 2009: 435). Und Dirk Jörke liest das Konzept der politischen Demokratie bei Dewey „als Konfliktlösungsmechanismus, [...] ein Modus des Umgangs mit kollektiven Problemen, ein Mechanismus der Problemlösung, der [...] intelligente Lösungen wahrscheinlicher macht“ (Jörke 2003: 206 zitiert in Götz 2017: 35). Anders als bei Habermas, dessen strukturalistische Theorie<sup>16</sup> ganz wesentlich die Deutung von Öffentlichkeit in der europäischen Partizipationsforschung prägt und in der die staatliche Gewalt als ein Gegebenes angenommen wird, der gegenüber sich wiederum die bürgerliche Öffentlichkeit erst konstituieren muss, bildet sich bei Dewey „der Staat aus den Öffentlichkeiten heraus als organisierte, institutionalisierte Öffentlichkeit“ (Götz 2017: 54). Es finden sich jedoch auch Parallelen zu Habermas, denn wie Dewey verwirft Habermas „die Reduktion von Vernunft auf [eine] instrumentelle Funktion, das Modell der kommunikativen Vernunft bringt es mit sich, dass auch über Ziele und Zwecke vernünftig verhandelt werden kann“ (Hartmann 2009: 435).

Die Notwendigkeit, sich in Öffentlichkeiten kommunikativ zusammenzufinden, ist die Konsequenz einer immer komplexer und zugleich zunehmend vernetzten Wirklichkeit, die für das Individuum aber auch für kleinere soziale Einheiten – wie Familien oder Dorfgemeinschaften – als geografisch erweiterter Raum erfahrbar wird. So entstehen Öffentlichkeiten, die nicht mehr identisch sind mit lokalen Gemeinschaften, in denen Normen und Werte zwischen allen Mitgliedern geteilt werden (vgl. Dewey 2016: 175 f.). In komplexen modernen Gesellschaften wird demnach Selbstverwaltung zunehmend unmöglich, da durch sie die zu regulierenden Folgen nicht mehr funktional bewältigt werden können. In der Konsequenz kommt es zu institutionalisierten Öffentlichkeiten. „[T]he state is the organization of the public effected through officials for the protection of the interests shared by its members“ (Dewey 2016: 82).

Ausgangspunkt der Entwicklung von Öffentlichkeiten sind demnach Handlungen, die entweder Folgen nach sich ziehen, die nur die an der Handlung direkt Beteiligten beeinflussen, oder aber auch Personen beeinflussen, die an dieser Handlung nicht direkt beteiligt waren. „The public consists of all those who are affected by the indirect consequences of transactions to such an extent that it is deemed necessary to have those consequences systematically cared for“ (Dewey 2016: 69). Damit konstituiert sich Öffentlichkeit aus einem Zusammenschluss von betroffenen Individuen, die ein Wissen um die Folgen von Handlungen haben und die daraus eine eigene Betroffenheit ableiten (Rogers 2016: 35). Aufgabe dieser Öffentlichkeit ist es, die Folgen durch die Schaffung von Institutionen zu regulieren (Götz 2017: 57). Öffentlichkeiten sind somit eine Form von politischer Praxis, sie fungieren als „fallbezogen entstehender

16 Habermas (1990); aber auch (2009).

Kollektivakteur mit dem Ziel, einen Sachverhalt nachhaltig zu regulieren“ (Götz 2017: 42 vgl. auch 55). Dabei ist wichtig zu verstehen, dass im pluralistischen Denken Deweys die Zivilgesellschaft eine Anordnung von Individuen ist, die gleichzeitig zu unterschiedlichen und sich überschneidenden privaten und öffentlichen Assoziationen (Gemeinschaften) gehören. (vgl. Götz 2017: 56). Die Öffentlichkeit ist demnach *„a space not quite reducible to civil society, but not yet identifiable with governmental institutions, a space in which claims regarding the need for systematic care are acknowledged by citizens and around which they consolidate their political identity. [...] So the public refers to a space internally differentiated between specific publics“* (Rogers 2016: 37). Gesellschaftliche Weiterentwicklung ist für Dewey ein natürlicher, fortlaufender Prozess. Daraus folgt, dass sich immer wieder neue Öffentlichkeiten bilden werden, die etablierten, organisierten Öffentlichkeiten, welche Institutionen – inklusive Amtspersonen – ausgebildet haben, gegenüberstehen (Götz 2017: 17f.). Neue als auch etablierte Öffentlichkeiten müssen kontinuierlich miteinander in Austausch treten.

## Spezifische und allgemeine Öffentlichkeit

In ihrer Anwendung des Dewey'schen Öffentlichkeitsbegriffs auf die Entwicklung der deutschen Umweltbewegung hat Götz (2017: 22, 113ff.) zwei Prototypen herausgearbeitet, die für die Konkretisierung des Partizipationsbegriffs hilfreich sind. So lässt sich die *spezifische Öffentlichkeit*<sup>17</sup>, die sich zu einem konkreten Sachverhalt, der eine kleine Personengruppe betrifft, etabliert, von kurzer Haltbarkeit ist und nur über einen schwachen Institutionalierungsgrad verfügt, von einer *allgemeinen Öffentlichkeit* unterscheiden. Diese bildet sich als Reaktion auf institutionalisierte (staatliche) Strukturen, umfasst dabei große Personengruppen als Betroffene, verfügt über eine lange Haltbarkeit sowie eigene institutionalisierte Strukturen und mediale Arenen. Beispiel für eine spezifische Öffentlichkeit wäre eine lokale Bürgerinitiative, für eine allgemeine Öffentlichkeit der BUND<sup>18</sup>. Wichtig ist auch die Dewey'sche Unterscheidung von privaten und öffentlichen Handlungen, da diese nicht nur auf Individuen, sondern auch Organisationen anwendbar ist:

*„We take then our point of departure from the objective fact that human acts have consequences upon others, that some of these consequences are perceived, and that their perception leads to subsequent effort to control action so as to secure some consequences and avoid others. Following this clew, we are led to remark that the consequences are of two kinds, those which affect the persons directly engaged in a transaction, and those which affect others beyond those immediately concerned. In this*

17 „Öffentlichkeiten vertreten als Kollektivakteure ihr spezifisches, nicht allgemeines oder objektives, Interesse.“ (Götz 2017: 50)

18 BUND = Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. Eine 1975 gegründete NGO mit Sitz in Berlin und heute ca. 585.000 Mitgliedern (<https://www.bund.net/ueber-uns/> zuletzt aufgerufen am 6.9.2018).

Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich ZfU 1/2019 1–32  
begegnen

*distinction we find the germ of the distinction between the private and the public.*  
(Dewey 2016: 66)

## Stakeholder und/oder Öffentlichkeit?

Anders als der Begriff der *Öffentlichkeit* steht der Begriff *Stakeholder* für ein Konzept, das seinen Ursprung in der Managementtheorie hat (vgl. Reed et al. 2018: 8). Da auch der Begriff der *Stakeholder* in der Literatur konzeptionell unterschiedlich gefasst wird, soll er kurz charakterisiert werden: Grundsätzlich lassen sich Differenz-, Identitäts- und Eigenschaftskonzepte unterscheiden (Wieland 2011: 260). Während sich in Differenzkonzepten Stakeholder über den Gegenbegriff des Shareholders beschreiben lassen, verstehen Identitätskonzepte Stakeholder als Rollen, die kontextabhängig mit Inhalten zu füllen sind – ein Verständnis, das vor allem deliberativen Stakeholder-Konzepten zugrunde liegt (vgl. Scherer & Palazzo 2007). Auf Interessen und Ansprüche, aber auch Betroffenheiten der Stakeholder stellen Eigenschaftskonzepte ab. Mit ihrer funktionalistischen Perspektive beschreiben sie Abhängigkeiten zwischen einer Organisation und ihren Stakeholdern. Allen Konzeptionen gemein ist, dass diese sowohl deskriptive, instrumentelle als auch normative Aspekte beinhalten (Donaldson & Preston 1995).

Um handlungsfähig zu bleiben, muss auch eine Verwaltung als Organisation die für sie spezifische Umwelt in einem fortlaufenden kommunikativen Prozess erschließen und gestalten (Rüegg-Stürm & Grand 2017: 66); dabei muss sie gleichzeitig verstehen, wie diese Umwelt von den Erwartungen unterschiedlicher Akteure geprägt und mitgestaltet wird (Rüegg-Stürm & Grand 2017: 70). So wie es bei Dewey nicht *die* Öffentlichkeit gibt, kann auch *die* Umwelt einer Verwaltung nicht als Einheit gesehen werden, vielmehr wird diese im Rahmen von kommunikativen Prozessen und interaktiven Aushandlungen unterschiedlicher Akteure bestimmt und reflexiv erschlossen (vgl. Weick 1995: 190 ff.). Simon (2006 in: Rüegg-Stürm & Grand 2017: 72) bezeichnet dies als Ko-Evolution von Organisation und ihren Umwelten. Der Raum, in dem eine Behörde Wirkung nach außen entfaltet, ist demnach geprägt von verschiedenen Umwelten, in denen sie immer wieder durch Kontroversen zu Reaktionen und Anpassungen herausgefordert wird, und die nur möglich sind, wenn es der Organisation gelingt, tragfähige Beziehungen mit ihren unterschiedlichen Stakeholdern und deren spezifischen Rationalitäten aufzubauen (Rüegg-Stürm & Grand 2017: 74; vgl. auch Diesing 1962). Denn auch eine Fachverwaltung ist nur in der Lage, über die Ansprache von Stakeholdern mit den verschiedenen Umweltsphären und den (gesellschaftlichen) Kontroversen zu interagieren. Rüegg-Stürm & Grand schlagen vor, bewusst auf eine Übersetzung des Begriffs *Stakeholder* zu verzichten, da der deutsche Begriff Anspruchsgruppe suggeriert, „dass Ansprüche vorhanden sein müssen, um als Anspruchsgruppe zu gelten“ (2017: 85; vgl. hierzu auch Karmasin 2015: 342 ff.). Vielmehr sind sie „*organisationsrelevante Repräsentanten unter-*

*schiedlicher Umweltsphären, Kontroversen oder auch nur einzelner Positionen, Argumente oder Forderungen [...]. Stakeholder sind somit das Kommunikationsorgan von Umweltsphären und Kontroversen. Sie wirken aus Sicht einer Organisation an der Artikulation relevanter Positionen in Diskursen und Kontroversen mit und verfertigen diese zu erkennbaren Perspektiven, Erwartungen, Anliegen, Interessen und Ansprüchen“* (Rüegg-Stürm & Grand 2017: 85 f., vgl. auch Arzberger, Gaggermeier, & Suda 2015: 8).

Die Stakeholderperspektive verdeutlicht, dass eine Verwaltung weit über das Instrument des Verwaltungsakts (= organisationale Wertschöpfung) hinaus wirksam wird. Sie steht im Austausch mit Forschungs- und Bildungseinrichtungen, Mitarbeitern und ihren Vertretungen, mit Berufsgemeinschaften, mit anderen Behörden, mit Medien, Verbänden und Vereinen. Zum Auftrag von Fachverwaltungen kann auch gehören, die privaten und unternehmerischen Akteure im fachpolitischen Feld zu fördern. Im Falle der UFB ist z. B. die Unterstützung der Waldeigentümer bei der Erfüllung des Gemeinwohlaufrags Ziel von Waldgesetzen<sup>19</sup> und Forstprogrammen. Die daraus resultierenden Handlungen von privaten Waldbesitzern entfalten – wie es am Beispiel der Sicherung der Schutzfunktion der Bergwälder mittels der BWO deutlich wird – eine öffentliche Wirkung; eine Konstellation, die bei der Gestaltung von projektorientierten Beteiligungsverfahren, wie in der BWO, zu beachten ist. Es gilt bei der Auswahl der Teilnehmenden zu differenzieren, wer in Bezug auf das zur Entscheidung stehende Projekt bzw. die geplante Maßnahme direkt und indirekt Handelnder ist und wer von wessen Handlungen wie betroffen sein wird.

Übertragen auf die von Reed et al. (2018: 2418) vorgeschlagene Partizipationsdefinition

*Participation is „a process where public or stakeholder individuals, groups, and/or organizations are involved in making decisions that affect them, whether passively via consultation or actively via two-way engagement, where publics are defined as groups of people who are not affected by or able to affect decisions but who engage with the issues to which decisions pertain through discussion and stakeholders are defined as those who are affected by or can affect a decision“.*

bedeutet dies, dass sich a) unter dem Stakeholder-Begriff des Ressourcen-Managements primär Beteiligungen privater Natur fassen lassen; d. h. von Menschen und Gruppen, die sich zusammenfinden, weil die Folgen ihrer Entscheidungen und Handlungen vor allem sie als direkt an der Handlung Beteiligte betreffen; und sich b) unter ‚public participation‘ der Bezug zu Handlungen öffentlicher Natur herstellen lässt, deren Folgen auch Personen bzw. Gruppen betreffen, die an der Handlung nicht beteiligt sind. Dabei ist für Dewey die Entscheidung, ob ein Sachverhalt als privat oder öffentlich einzustufen ist, ein kommunikativer Prozess der intersubjektiv-

<sup>19</sup> Vgl. z. B. BayWaldG Art. 1 Abs. 2 Punkt 7: Dieses Gesetz soll insbesondere dazu dienen: 7. Die Waldbesitzer und ihre Selbsthilfeeinrichtungen in der Verfolgung dieser [vorgenannten] Ziele zu unterstützen und zu fördern. (Einfügung Verfasserin)

Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich ZfU 1/2019 1–32  
begegnen

ven Bestimmung. Voraussetzung ist, dass die Folgen von Handlungen bekannt sind und anerkannte Beurteilungskriterien, auf Basis geteilter sozialer, moralischer und politischer Normen, vorhanden sind.<sup>20</sup> Dass Menschen als soziale, in Gemeinschaft lebende Wesen dies tun, steht dabei für Dewey außer Frage und ist nicht zu begründen (Neubert 2013: 26).

Entgegen der Definition von Reed et al. (2018: 2418) wird hier vorgeschlagen, nicht zwischen Öffentlichkeit („public“) und Stakeholdern zu unterscheiden, sondern stattdessen drei Stakeholder-Gruppen zu nutzen. Individuen, Gruppen oder Organisationen können so in Abhängigkeit a) von dem räumlichen Bezug des Verfahrens und des zur Entscheidung stehenden Objekts, b) vom Einfluss auf die Entscheidungsfindung und Umsetzung und c) vom Grad ihrer Betroffenheit der jeweiligen Stakeholdergruppe zugeordnet werden:

- a) *Direkt und indirekt Handelnde, deren Entscheidungen und Verhalten konkreten Einfluss auf das Objekt haben.*
- b) *Stakeholder, die eine spezifische Öffentlichkeit vertreten.*
- c) *Stakeholder, die eine allgemeine Öffentlichkeit vertreten.*

Wie gezeigt werden wird, trägt diese Unterscheidung dazu bei, den Teilnehmendenkreis von partizipativen Verfahren klarer zu differenzieren und vor allem Gewichtungen mit Bezug auf das jeweilige PAS vorzunehmen.

## Das forstpolitische Programm Bergwaldoffensive – Wirksamkeit auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen

Am Beispiel der Bergwaldoffensive soll exemplarisch kurz die Rolle der unterschiedlichen räumlichen und politischen Ebenen auf Beteiligungsprozesse verdeutlicht werden.

Für die Erfüllung des Gemeinwohlauftrags „Sicherung der Schutzwirkung der Bergwälder“<sup>21</sup> müssen die UFB im Rahmen der BWO auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen mit verschiedenen Individuen und Gruppen in Beziehung treten. Konkret wird den UFB in einer ministeriellen Handreichung die Etablierung von partizipativen Strukturen auf zwei räumlichen Ebenen empfohlen: auf einer übergeordneten regionalen Ebene in Form von BWO-Beiräten und auf der lokalen Projektebene in Form von Projektausschüssen mit den örtlich Beteiligten (StMELF 2008: 3, 8). Die Entscheidung über die konkrete Zusammensetzung sowie die Art und Weise der Einbindung wird jedoch ausdrücklich der jeweiligen UFB überlassen.

20 Vgl. Deweys Begriff der „secondary“ oder „reflective experience“, mit dem er in „Experience und Nature“ (1925) den grundsätzlichen Erkenntnisgewinn durch Reflexion auf mögliche Handlungskonsequenzen in einer kontingenten Welt beschreibt.

21 Vgl. Art. 10 BayWaldG und Bergwaldprotokoll der Alpenkonvention, siehe auch Bayerisches Landesentwicklungsprogramm und Bayerischer Alpenplan.

### Projektausschüsse

Auf der lokalen Ebene lädt die UFB neben den Grundstückseigentümern, Jagdpächtern und Jägern die lokal zuständigen Beamten aus der Unteren Jagdbehörde und Unteren Naturschutzbehörde, die verantwortlichen Revierleiter und Förster aus den Schutzwaldsanierungsstellen, Vertreter der Kommune und des Tourismusverbandes ein, um in räumlich klar umrissenen Projektgebieten Maßnahmen zu vereinbaren und das Vorgehen zu deren Umsetzung abzustimmen. Meist müssen im Rahmen dieser Aushandlungsprozesse in einem ersten Schritt bestehende Konfliktlinien zwischen einzelnen Interessenvertretern aufgedeckt und geklärt werden, bevor über die gemeinsame Maßnahmenplanung und -durchführung verhandelt werden kann.

In ihrer Zusammensetzung sind die Projektausschüsse dominiert von Grundstückseigentümern und Jagdpächtern, die im Lichte des Art. 2 (1) GG – sofern keine anderweitigen Normierungen anzuwenden sind – zu keinerlei Maßnahmen oder besonderen Bewirtschaftungsarten gezwungen werden können. Alle Maßnahmenentscheidungen in Bergwaldforen sind unter dem Primat der Freiwilligkeit zu treffen (StMELF 2008: 3)<sup>22</sup>; im Zentrum stehen die Handlungsentscheidungen von privaten Akteuren sowie die Konfliktklärung zwischen diesen. Grundsätzlich können die Projektgebiete durchaus die Funktion der Verfahrenskonzentration im Sinne des Art. 13 (1) Nr. 4 & (2) VwVfG erfüllen (vgl. Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz 2018: Rn. 11, auch Rn. 5), denn bei der Entscheidung über den Bau von Erschließungseinrichtungen sind sowohl die beteiligten Grundstückseigentümer als auch die der betroffenen Nachbargrundstücke an dem Verfahren beteiligt.

### BWO-Beiräte

Auf regionaler (Landkreis-)Ebene initiiert die UFB sogenannte BWO-Beiräte mit dem Ziel, die Auswahl der lokalen Projektgebiete vorbereitend zu diskutieren, damit einen offenen Austausch und transparente naturräumliche Planungen zu ermöglichen sowie Konflikte zu antizipieren und ggf. de-eskalierend zu wirken. Der ministerielle Leitfaden schlägt eine breite Palette von „Beteiligte eines BWO-Beirats“ vor, beginnend beim Landrat, über Kommunalpolitiker, Fachbehörden, forstliche und landwirtschaftliche Verbände, Jagd-, Naturschutz- und Tourismusorganisationen (StMELF 2008: 4). Darüber hinaus sollen die BWO-Beiräte durch Öffentlichkeitsarbeit, die in der Regel die UFB übernimmt, dazu beitragen, die öffentliche Wahrnehmung und gesellschaftliche Wertschätzung der Bergwälder zu fördern und damit die „gesellschaftliche, politische und behördliche Verankerung der Bergwaldoffensive in der Region“ (StMELF 2008: 3) sicherzustellen. Die Forstverwaltung kann dabei an eine tradierte Erzählung im Alpenraum anknüpfen: „Schützt den Bergwald, damit er Euch schützt!“ (Suda & Arzberger 2011: 280 ff.).

<sup>22</sup> Hierzu auch § 1 der Verordnung über die Förderung der privaten und körperschaftlichen Waldwirtschaft (PuKWfV) BayRS 7904-1-L, zuletzt geändert am 22.7.14 (GVBl. S. 286)

## Partizipation als praktische Herausforderung in situ

In der Praxis haben in den vergangenen zehn Jahren die UFB den partizipativen Auftrag sehr unterschiedlich umgesetzt. Ohne an dieser Stelle auf die Details eingehen zu können, lässt sich festhalten, dass sich ein changierendes Potpourri von klassischer Pressearbeit über Beratung und Bildung bis hin zu Öffentlichkeitsbeteiligung beobachten lässt. Die bevorzugten Formen der Einbeziehung sind ‚Information‘ und ‚Konsultation‘ (vgl. Nanz & Fritsche 2012: 23; Arnstein 1969). Mit dieser Klassifizierung ist zunächst keine Wertung der Beteiligung an sich verbunden, denn wie Reed et al. (2018: 9) richtig feststellt, ist die Form der Beteiligungsintensität keine Frage der besseren oder schlechteren Partizipation, sondern eine Frage der Angemessenheit des Verfahrens in Bezug auf die Problemstellung bzw. Zielsetzung (vgl. hierzu auch Lührs et al. 2018).

Die Frage nach der „richtigen“ Form von Partizipation und der damit verbundenen eigenen Rolle ist für die betroffenen UFB jedoch herausfordernd, weil sie kaum auf eigene Erfahrungen oder konkrete Handreichungen zurückgreifen können. In der vorhandenen Literatur fehlt es an einer Differenzierung entlang des jeweiligen PAS, in welchem eine Behörde agiert. Erst in der jüngsten Vergangenheit sind hierzu Veröffentlichungen erschienen. So definieren Reed et al. (2018) in ihrem Vorschlag einer „theory of participation“ vier Faktoren, mit denen sich die Wahrscheinlichkeit, dass ein partizipatives Verfahren zum Erfolg führt, beschreiben lässt (S. 11 ff.):

1. Context – from „challenging“ to „conductive“. In terms of existing participation culture, former experiences of engagement and available resources
2. Design – from „hierarchical, closed/limited or ad hoc representation“ to „systematic representation and transparent, structured opportunities to engage“
3. Power – from „un-managed power dynamics and (some) participants unable to contribute knowledge or influence outcomes“ to „power dynamics effectively managed to give all participants equal opportunities to contribute knowledge and influence outcomes
4. Scalar fit – from „late and poorly matches“ to „early and well matched to temporal and spatial scale“

Und Juerges, Viedma & Newig (2018: 337) beschreiben die Rolle von forstlichem Führungspersonal und deren Zielsetzungen im Rahmen eines partizipativen Interessenausgleichs: „Forest managers can create opportunities for interaction, such as the establishment of round-table meetings with a skilled facilitator. Through interaction and communication, stakeholders are able to create a clearer picture of their peers, which builds trust. Forest managers can provide adequate time and opportunity for relevant stakeholders to discuss problems with one another and provide clear communication about how a decision will be reached.“ Lührs et al. (2018) haben untersucht, ob das aus dem Unternehmenskontext stammende Vroom-Jago-Entschei-

dungsmodell Verantwortliche in der öffentlichen Verwaltung bei der Organisation von partizipativen Prozessen im Kontext von Umwelt-Governance unterstützen kann. Auf der Basis von 241 Fallstudien stellen sie fest, dass das unterschiedliche Abhängig-/Beziehungsverhältnis zwischen Führungskraft und Mitarbeitern bzw. Prozessorganisatoren und Beteiligten an partizipativen Verfahren die Vergleichbarkeit erschweren (Lührs et al. 2018: 250). Während innerhalb einer Organisation alle Mitglieder weitgehend dieselben Ziele verfolgen, kennzeichnen die Mitglieder von öffentlichen Beteiligungsverfahren in der Regel unterschiedliche Zielsetzungen. Verbunden mit einer relativen Unabhängigkeit lassen sich so auch stärkere Widerstände gegen Entscheidungen in öffentlichen Entscheidungsprozessen erklären (Lührs et al. 2018: 251). Allerdings gibt es auch Parallelen: „In both contexts, however, the general link between involvement in the process and acceptance may be the same“ (Lührs et al. 2018: 258). Eine Unterscheidung zwischen Öffentlichkeits- und Stakeholder-Beteiligung findet in diesem Modell nicht statt, vielmehr werden diese zusammengedacht.

Im Framework von Newig et al. (2018) stehen ebenfalls Ansätze der Entscheidungsfindung unter Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren in Umwelt-Governance-Prozessen im Zentrum der Analyse. Anhand ihres Modells können sie das Zusammenspiel verschiedener Faktoren für verschiedene Ausprägungen partizipativer Prozesse im umweltpolitischen Feld beschreiben und grundsätzliche Aussagen über die Prozesssteuerung machen. Sie stellen ebenfalls fest: „While this article has focused on the instrumental value of participation for the environment, we find that many of the independent and conditioning variables relate to aspects of democracy legitimacy, such as access to decision making, balanced representation, and procedural fairness. This supports the argument that democratic legitimacy and effectiveness are in many ways closely related in participatory public environment decision making.“ (Newig et al. 2018: 289). Eine Aussage über die Rolle der Prozessinitiatoren bzw. -verantwortlichen macht das Modell nicht.

Die Analyse der aktuellen Literatur zu partizipativen Prozessen im umwelt- und forstpolitischen Feld zeigt, dass bislang wenig auf die spezifische Rolle von Fachverwaltungen eingegangen wird und die Differenzierung von Stakeholdern und Öffentlichkeit mitunter willkürlich erscheint. Das ist insofern erstaunlich, da die grundlegenden Mechanismen und Erfolgsfaktoren partizipativer Verfahren sich durch alle gesellschaftlichen Felder ziehen (Newig et al. 2018: 292). Egal ob über Beteiligung in Unternehmen, in Schulen, in der Stadtteilentwicklung oder Gemeinwesenarbeit gesprochen wird: Gegenseitige Wertschätzung, Fairness, Gerechtigkeit und Transparenz sind Prinzipien, die eingehalten werden sollen, wenn Menschen als soziale Wesen miteinander auf Augenhöhe und in gegenseitiger Wertschätzung in Beziehung treten, um ein gemeinsames Problem zu lösen. Dies gilt explizit dann, wenn sie an dieser Entscheidungsfindung normalerweise nicht beteiligt sind!

Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich ZfU 1/2019 1–32  
begegnen

## Betroffenheit als Differenzierungskategorie für die partizipative Beziehungsgestaltung einer Fachbehörde

Wenn also davon ausgegangen werden kann, dass diese grundlegenden Prinzipien und Faktoren für Beteiligungsprozesse ganz grundsätzlich gelten sollen, muss *Partizipation im Kontext des Umgangs mit natürlichen Ressourcen* bestimmte Anforderungen erfüllen, die in der hier entwickelten Definition gebündelt sind:

„Partizipation ist eine Form der Einbeziehung von Menschen in Entscheidungen, die gemeinsame Angelegenheiten und/oder das eigene Leben (bzw. Wirken) betreffen. Stehen im Zentrum der Entscheidungsfindung natürliche Ressourcen oder ein Naturraum, ist eine Beteiligung von Öffentlichkeiten geboten, die in die Entscheidungsfindung die Perspektive derer einbringen, die faktisch oder potenziell von positiven oder negativen Wirkungen der Entscheidungen betroffen sind (vgl. grundsätzlich Ulrich 2008, auch Karmasin 2015: 344). Auch externe Effekte, die nur indirekt wirken, sind in die Entscheidungsfindung einzuschließen. In der besonderen Verantwortung der öffentlichen Verwaltung liegt dabei die Artikulation des Gemeinwohls im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags sicherzustellen.“

Diese Konzeption von *Partizipation* geht also in dem Moment, in welchem Dritte von den Entscheidungen betroffen sein könnten, über die effizienzorientierte Fokussierung hinaus und richtet den Blick auf den normativen Aspekt der *Betroffenheit*, unabhängig von konkreten Einflussmöglichkeiten auf das zur Entscheidung stehende Objekt bzw. die damit verbundene Zielerreichung. Sie erkennt an, dass sobald mehrere Subjekte betroffen sind, *Partizipation* grundsätzlich eine qualitätvolle Form der Entscheidungsfindung ist, der grundlegende soziale Ordnungsprinzipien eines demokratischen Miteinanders wie Gegenseitigkeit, Fairness und Gerechtigkeit (vgl. Vetter & Remer-Bollow 2017: 15 ff., Heinelt: 2016: 46 ff., Femers 2015: 76; grundsätzlich z.B. Rawls 2003: 216, 1979: 19 ff.; Habermas 1998, Dewey 2012 [1916]) zugrunde liegen.

Es wird argumentiert, dass sich somit in der Art und Weise und dem Grad der *Betroffenheit der Öffentlichkeit(en)* vier unterschiedliche Entscheidungsanlässe im umwelt- bzw. forstpolitischen Raum differenzieren lassen, die von einer Fachverwaltung initiiert werden können und ein partizipatives Verfahren gebieten:

1. **Projektorientiert I** (*Öffentlichkeiten kaum betroffen*): Die Entscheidung bezieht sich auf eine gemeinsame Handlung im Sinne eines gemeinsamen Projekts (z.B. Instandsetzung einer Forststraße). Betroffen von der Entscheidung sind die handelnden Subjekte, die die Entscheidung treffen, Dienstleistungen und Genehmigungen erbringen und die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen. Spezifische Öffentlichkeiten wie z.B. Erholungssuchende können von der Entscheidung temporär betroffen sein, da ihre Erholung zeitweise beeinflusst sein kann.

2. **Projektorientiert II (Öffentlichkeiten betroffen):** Die Entscheidung bezieht sich auf ein Projekt, dessen Auswirkungen mit einer wie auch immer gearteten Veränderung der Natur oder Landschaft einhergehen (z.B. Bau einer Windkraftanlage im Wald). Über die Handelnden hinaus entstehen Betroffenheiten in der Nachbarschaft des Projekts, diese sind durch Stakeholder, die spezifische Öffentlichkeiten vertreten (z.B. Bürgerinitiativen), einzubinden. Vgl. hierzu auch den 2013 neu gefassten § 25 (3) Satz 1 des VwVfG<sup>23</sup>:  
*„Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung).“*
3. **Organisationsorientiert:** Es sind Inhalte zu entscheiden, die die einzelne Behörde, ihre organisationale Wertschöpfung und die damit verbundene Reziprozität mit ihren Umwelten – repräsentiert durch Öffentlichkeiten – betrifft. Auf der unteren Behördenebene könnten dies z.B. die Positionierung der Behörde in Rahmen regionaler Leitbilder oder die Implementation von politischen Programmen sein. Fragen, die die konkrete Wahrnehmung der Organisation oder die Umsetzung und ggf. Weiterentwicklung des gesetzlichen Auftrags im eigenen Wirkungskreis betreffen, sind weitere Beispiele für Entscheidungsanlässe. Dabei gilt es zu beachten, dass „[k]eine Verwaltung [...] ihre eigene Politik machen [darf] [...]. Andererseits sind punktuelle Politisierungen, etwa durch Verbände oder auch durch Medien, unvermeidlich und in einem gewissen Ausmaß wird man Behörden auch die robuste Vertretung ihrer eigenen institutionellen Interessen zubilligen müssen“ (Seibel 2017: 26).
4. **Politikfeldorientiert:** Entscheidungen, die gesellschaftliche Problemstellungen im Politikfeld betreffen und die Einbeziehung allgemeiner Öffentlichkeiten erfordern. Es geht um Fragen des policy making, wie sie z.B. bei der Entwicklung von Waldprogrammen auf Landes- und Bundesebene zu beantworten sind. In der Regel handelt es sich dabei um konsultative Verfahren, „die im Vorfeld von politischen Entscheidungen statt[finden]“ (Vetter & Remer-Bollow 2017: 103). Die in diesen Beteiligungsprozessen gefundenen Ergebnisse (= Entscheidungen) fließen als Empfehlungen in den folgenden parlamentarischen Entscheidungsprozess ein.

---

23 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Änderung vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749)

Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich ZfU 1/2019 1–32  
 begegnen

<i>Handlungs- -typ</i>	<i>Stakeholder-Beziehung</i>	<i>Stakeholder-Gruppen</i>		
		Handelnde (direkt & indirekt)	Spezifische Öffentlichkeit	Allgemeine Öffentlichkeit
privat	PROJEKT-orientiert → <i>Öffentlichkeit nicht/kaum von Handeln betroffen</i>	++	+	
öffentlich	PROJEKT-orientiert → <i>Öffentlichkeit von Handeln betroffen</i>	++	++	PUBLIC PARTICIPATION (+)
	ORGANISATION- orientiert	UFB +	++	+
		OFB	+	++
	POLITIKFELD / ISSUE- orientiert		(+)	++

**Abbildung 1:** Stakeholderbeteiligung einer Fachverwaltung (eigene Darstellung) Gliederung der Stakeholdergruppen in Anlehnung an die Prototypen von Öffentlichkeit nach Dewey in der Interpretation von Götz (2017) und der Abhängigkeit der organisationalen Wertschöpfung nach Rüegg-Stürm & Grand (2017). ++ = Schwerpunkt der Beteiligung, + = Beteiligung notwendig; (+) = Beteiligung ggf. notwendig, wenn weitreichende Auswirkung des Projekts

In Abhängigkeit vom Entscheidungsanlass, der räumlichen Wirkung und der sich daraus ergebenden Stakeholder-Beziehungen muss die Verwaltung die Gestaltung ihres initiierten Beteiligungsprozesses auf unterschiedliche Stakeholder-Gruppen ausrichten (Abb. 1). Das bedeutet, dass zunächst anhand des Beteiligungsgegenstands (= Objekt) die Art der Stakeholder-Beziehung – projekt-, organisations- oder politikfeld-orientiert – geklärt werden muss, bevor die in der jeweiligen Gruppe anzusprechenden Akteure identifiziert und die konkret zu behandelnden Inhalte festgelegt werden können. Auf Basis dieser grundlegenden Rahmenbedingungen kann dann das Beteiligungsformat sowie das Prozessdesign entschieden werden. An dieser Stelle lassen sich die von Reed et al. (2018: 11 ff.) in ihrer „theory of participation“ beschriebenen Erfolgsfaktoren sinnvoll als Gestaltungsvariablen für die konkrete Gestaltung von partizipativen Verfahren einsetzen.

### Fazit

In der Literatur werden Fachverwaltungen bzw. deren Angehörige vor allem in zwei Rollen im Kontext von partizipativen Verfahren beschrieben. Zum einen als Initiatoren von Beteiligungsprozessen oder als Teilnehmende – mit oder ohne gesetzlichen Auftrag. Neben dieser ersten einfachen Unterscheidung hat sich gezeigt, dass es wichtig ist, in Abhängigkeit vom räumlichen Bezug, PAS und Beteiligungsobjekt, nicht nur die eigene Rolle, sondern auch die Rolle aller weiteren Beteiligten differenziert zu klären. Eine Unterscheidung in *Stakeholder* und *Öffentlichkeit*, wie sie in

der Regel vorgenommen wird, erscheint hierfür nicht ausreichend, da bei partizipativen Verfahren die Entscheidungsgrade (vgl. Arnstein 1969) nicht nur vom Entscheidungsobjekt sondern auch von der politischen Ebene im demokratischen System abhängig sind. Kleinschmit et al. (2018) haben in ihrer Veröffentlichung zu Policy Making und Partizipation im Forstsektor in europäischen Ländern auf eine Unschärfe aufmerksam gemacht und statt *Öffentlichkeit* und *Stakeholder* einen Dreiklang aus Fachexperten, Bürger\*innen und Beteiligungs-Experten („participatory professionals“) vorgeschlagen. In der kritischen Auseinandersetzung mit der Rolle von Fachverwaltungen, die insbesondere in den Bereichen Ressourcenmanagement und Landnutzung eine zentrale steuernde Rolle in Beteiligungsverfahren einnehmen, konnte dieses Konzept nicht überzeugen. Stattdessen wurde der von Dewey entwickelte Öffentlichkeitsbegriff (Dewey 2016) genutzt, um die Gestaltung von Partizipation durch Fachbehörden zu reflektieren. Auf dieser Basis konnte eine Gruppierung für Stakeholder entwickelt werden, die sich am Kriterium der *Betroffenheit* orientiert. Der wachsenden gesellschaftlichen Erwartung, an Entscheidungen und Planungen im öffentlichen Raum beteiligt zu sein, sehen sich auch Fachverwaltungen zunehmend ausgesetzt. Die hier entwickelte Partizipationsdefinition nimmt auf deren spezifische Rolle im demokratischen System und die verfassungsrechtlich verankerte Gemeinwohlorientierung<sup>24</sup> Bezug.

Die Verknüpfung der konstruktivistisch-systemischen Stakeholder-Definition aus den Organisationswissenschaften mit dem demokratietheoretischen Konzept der Öffentlichkeiten erlaubt eine Differenzierung auch außerhalb der gesetzlich definierten Verfahren der durch eine Fachbehörde zu Beteiligenden. Mit der hier entwickelten Unterscheidung von Beteiligungsanlässen anhand eines Modells der von Entscheidungen induzierten Betroffenheiten wird es einer Fachverwaltung ermöglicht, frühzeitig und handlungsorientiert den Kreis der Beteiligten und die eigene Rolle zu bestimmen. Die Matrix differenziert anhand des Beteiligungsanlasses, der räumlichen Wirksamkeit und des Entscheidungsobjekts, aus welcher Stakeholdergruppe Individuen oder Vertreter von Organisationen vorrangig in einem partizipativen Verfahren einzubeziehen sind. Damit schafft sie Transparenz und verhindert Irritation darüber, was in dem Beteiligungsprozess zur Diskussion steht. So macht es in einem regional klar umgrenzten Projekt Sinn, z.B. lokale Vertreter eines Verbandes als Repräsentanten einer spezifischen Öffentlichkeit zu beteiligen, wohingegen Vertreter der Bundesebene desselben Verbandes wenig zur konkreten Entscheidungsfindung – auch unter der Würdigung des Gemeinwohl-Belangs – beitragen können. Auf der anderen Seite müssen z.B. bei der Entwicklung von politischen Programmen gerade die Be-

<sup>24</sup> Vgl. hierzu grundlegend (von Arnim 1977: 22 ff.). Dem verfassungsstaatlichen Gemeinwohlverständnis liegt ein prozedurales Konzept zugrunde, d. h. der unbestimmte Rechtsbegriff bezeichnet „nicht eine substanzhafte Vorgegebenheit, sondern ein aufgegebenes Ziel“ (Hollerbach 2018: 1078). Demnach obliegt es der Verantwortung des Staates, „[i]n wertender Betrachtungsweise [...] die jeweiligen sachhaltigen Gesichtspunkte zu erarbeiten und in den Entscheidungsprozess einzubringen“ (ebd.). Weiterführend z.B.: Schuppert 2013, Wieland 2013, Strünck 2011, Peine 2008: 54, Koller 2002, Schuppert 2002, Weidner 2002, Bleckmann 1998: 96 ff.

troffenheiten allgemeiner Öffentlichkeiten und zukünftiger Generationen diskutiert werden und lokale Interessen in den Hintergrund treten. Vor Beginn eines Verfahrens ist darüber Einigung und Transparenz herzustellen, ob es z. B. um konkrete, lokal begrenzte Entscheidungen auf der Fläche oder grundsätzliche programmatische Ausrichtungen geht? Die frühzeitige und transparente Darstellung dieser Rahmenbedingung trägt dazu bei, dass im eigentlichen Verfahren die Erwartungen und Bedürfnisse der Stakeholder gleichberechtigt mit denen der initiiierenden Organisation (vgl. Simtion 2016) diskutiert werden können. Die Fachverwaltung kann in der Folge ihre Rolle von „fachlich beratend“ in projektbezogenen bis hin zu „gemeinwohl-sichernd“ in politikfeldbezogenen Verfahren differenziert darstellen.

Die Gruppierung der Stakeholder-Gruppen in „direkt & indirekt Handelnde“, „spezifische Öffentlichkeit“ und „allgemeine Öffentlichkeit“ stellt darüber hinaus sicher, dass in öffentlichen Verfahren auch Betroffenheiten von Gruppen diskutiert werden, die nicht in der Lage sind, diese zu artikulieren und selbst zur Sprache zu bringen, weil ihnen dazu die nötigen Ressourcen, Kompetenzen, Instrumente oder Rechte fehlen. Gerade durch die Unterscheidung in die Handlungstypen privat und öffentlich lässt sich eine differenzierte Analyse der Rolle von Partizipation sowie der darin jeweils eingebundenen Akteursgruppen wie auch Bürger\*innen im umwelt- und forstpolitischen Raum erwarten. Ob diese Erwartungen erfüllt werden, muss dem weiteren Forschungsprozess überlassen bleiben.

## Literaturverzeichnis

Arnstein, S. R. (1969): *A ladder of citizen participation*. Journal of the American Planning Association, (35) 4, 216–224.

Arzberger, M. (2014): *Partizipation im Schutz- und Bergwaldmanagement der Bayerischen Forstverwaltung. Verändertes Verwaltungshandeln im Schatten eines starken Symbols*. Allgemeine Forst- und Jagd-Zeitung, 185. Jg., 9/10, 235–248.

Arzberger, M.; Gaggermeier, A.; Suda, M. (2015): *Der Wald: ein Wohlfühlraum. Die Wahrnehmung von Wald und Waldbewirtschaftung in der Bevölkerung – Folgerungen für die Kommunikation der forstlichen Akteure*. LWF aktuell 107, 9–13.

Böcher, M.; Krott, M.; Tränker, S. [Hg.] (2008): *Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg [Hg.] (2014): *Partizipation im Wandel*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bleckmann, A. (1998): *Vom Sinn und Zweck des Demokratieprinzips: ein Beitrag zur teleologischen Auslegung des Staatsorganisationsrechts* (Bd. Beiträge zur Politischen Wissenschaft; Band 101). Dunker und Humblot, Berlin.

- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung [Hg.] (2016): *Grundsatzpapier des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zu Partizipation*. Berlin.
- Bogumil, J.; Jann, W. (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Carroll, A. B.; Buchholtz, A. K. (2003): *Business and Society: Ethics and Stakeholder Management*. Thomson South-Western, Mason.
- Colvin, R.; Brad Witt, G.; Lacey, J. (2016): *Approaches to identifying stakeholders in environmental management: Insights from practitioners to go beyond the 'usual suspects'*. *Land Use Policy*, 52, 266–276.
- Deutsche Bundesregierung (1976): *Umweltbericht 1976. Fortschreibung des Umweltprogramms der Bundesregierung*. BT-Drs. 7/5684, Bonn.
- Dewey, J. (2012 [1916]): *Democracy and Education*. Simon & Brown, La Vergne.
- Dewey, J. (2016 [1927]): *The Public and Its Problems. An Essay in Political Inquiry*. (M. L. Rogers, Hrsg.). Swallow Press, Athens.
- Diesing, P. (1962): *Reason in Society. Five Types of Decisions and Their Social Conditions*. University of Illinois Press, Urbana.
- Dietz, T.; Stern, P. (2008): *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*. The National Academic Press, Washington DC.
- Donaldson, T.; Preston, L. (1995): *The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications*. *Academy of Management Review*, Vol. 20 I (1), 65–91.
- Döring, N.; Bortz, J. (2016): *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*. Springer, Berlin.
- Escobar, O. (2013): *Public engagers and the political craft of participatory policy making*. *Public Administration Review*, 36–37.
- Femers, S. (2015): *Public Relations aus sozialpsychologischer Sicht*. In R. Fröhlich, P. Szyszka, G. Bentele [Hg.]. *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon*. VS Springer: Wiesbaden, 63–84.
- Fishan, A. (2002): *Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung* (Bd. Jus publicum). Mohr Siebeck, Tübingen.
- Forsthoff, E. (1976): *Wer garantiert das Gemeinwohl? Ein Vortrag*. In: E. Forsthoff, Rechtsstaat im Wandel – verfassungsrechtliche Abhandlungen 1954–1973 (Hg. von Frey, K.). Beck, München, 39–49.
- Freeman, R. E. (2010): *Strategic Management. A Stakeholder Approach*. Cambridge University Press, Cambridge.

Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich ZfU 1/2019 1–32  
begegnen

Gärditz, F. (2011): *Angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturplanungen als Herausforderung an das Verwaltungsrecht im demokratischen Rechtsstaat*. Gewerbearchiv – Zeitschrift für Wirtschaftsverwaltungsrecht, 273–280.

Götz, A. (2017): *Kritik der Öffentlichkeiten. John Dewey neu denken*. Springer VS, Wiesbaden.

Habermas, J. (1990) [1962]: *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.

Habermas, J. (1998) [1992]: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.

Habermas, J. (2009) [1981]: *Theorie des kommunikativen Handelns*. (Bd. 1). Suhrkamp, Berlin.

Hartmann, M. (2009): *Vertiefung der Erfahrung. John Dewey in der deutschsprachigen Rezeption*. Allgemeine Zeitschrift für Philosophie, 3, 415–440.

Heinelt, H. (2002): *Achieving Sustainable and Innovative Policies through Participatory Governance in a Multi-Level Context: Theoretical Issues*. In H. Heinelt, P. Getimis, G. Kafkalas, R. Smith, E. Swyngedouw [Hg]: *Participatory Governance in Multi-Level Context. Concepts and Expertise*. Leske + Budrich, Opladen, 17–32.

Heinelt H. (2016): *Governance und politisches Entscheiden. Zur intersubjektiven Erschließung der Grundlagen politischer Entscheidungen*. Baden-Baden: Nomos.

Hollerbach, A. (2018): *Gemeinwohl – III. Juristische Aspekte*. In H. Oberreuter [Hg.] *Staatslexikon: Recht – Wirtschaft – Gesellschaft* (Bd. 2). Herder, Freiburg i.B., Sp. 1077–1079.

Holtkamp, L. (2006): *Partizipative Verwaltung – hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse*. In *Politik und Verwaltung*. PVS – Politische Vierteljahresschrift (Sonderheft 37/2006). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 185–207.

Isensee, J. (2006): § 71 *Gemeinwohl im Verfassungsstaat*. In: J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts* (Bd. IV). Beck, München, 3–80.

Jörke, D. (2003): *Demokratie als Erfahrung. John Dewey und die politische Philosophie der Gegenwart*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Juerges, N.; Viedma, A. L.; Newig, J. (2018): *The Role of Trust in Natural Resource Management Conflicts: A Forestry Case Study from Germany*. Forest Science, 64 (3), 330–339.

Karmasin, M. (2015): *PR im Stakeholder-Ansatz*. In: R. Fröhlich, P. Szyszka, G. Bentele [Hg.]: *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon*. VS Springer, Wiesbaden, 63–84.

- Kleinschmit, D.; Pülzl, H.; Secco, L.; Sergent, A.; Wallin, I. (2018): *Orchestration in political process: Involvement of experts, citizens, and participatory professionals in forest policy making*. *Forest Policy and Economics*, 89, 4–15.
- Köck, W. (2016): *Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft am Verwaltungshandeln – eine Bilanz*. *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)*, 29, 643–649.
- Kohout, F. (2002): *Vom Wert der Partizipation. Eine Analyse partizipativ angelegter Entscheidungsfindung in der Umweltpolitik*. LIT Verlag, Münster.
- Koller, P. (2002): *Das Konzept des Gemeinwohls. Versuch einer Begriffsexplikation*. In W. Brugger, S. Kriste, M. Anderheiden [Hg.]: *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*. Nomos, Baden-Baden, 41–70.
- Kühne, O.; Weber, F. [Hg.] (2014): *Bausteine der Regionalentwicklung*. Springer VS, Wiesbaden.
- Kuipers, B. S.; Higgs, M.; Kickert, W.; Tummers, L.; Grandia, J.; van der Voet, J. (2014): *The Management of Change in Public Organisations. A literature review*. *Public Administration*, Vol. 92 No. 1, 1–20.
- Lühns, N.; Jager, N. W.; Challies, E.; Newig, J. (2018): *How Participatory Should Environmental Governance Be? Testing the Applicability of the Vroom-Yetton-Jago Model in Public Environmental Decision-Making*. *Environmental Management*, 249–262.
- Lehmbruch, B., Lehmbruch, G. (2012): *Die etatistische Governance der Forstwirtschaft und ihre Krise: Deutschland und Russland im Vergleich*. *dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 5. Jg. (H. 1/2012), 193–214.
- Lehmbruch, G. (2013): *Die Länderfamilie der etatistischen Forstwissenschaftsgovernance. Eine Studie über Diskurskoalitionen und Pfadabhängigkeit*. In K. Armingeon [Hg.]: *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie*. Springer, Wiesbaden.
- Luhmann, N. (1987): *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Luhmann, N. (2000): *Organisation und Entscheidung*. Opladen, Wiesbaden.
- Maier, C.; Lindner, T.; Winkel, G. (2014): *Stakeholders' perceptions of participation in forest policy*. *Land Use Policy*, 39, 166–176.
- Mann/Sennekamp/Uechtritz (2014): *Kommentar VwVfG*. Nomos, Baden-Baden.
- Mauch, S. (2014): *Bürgerbeteiligung: Führen und Steuern von Beteiligungsprozessen*. Boorberg Verlag, Stuttgart.
- Merry, H. J. (1980): *Five-Branch Government: The Full Measure of Constitutional Checks and Balances*. University of Illinois Press, Urbana.

Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich ZfU 1/2019 1–32  
begegnen

Miller, H. T.; Fox, C. J. (2006): *Postmodern Public Administration*. Armonk: M.E. Sharpe.

Nanz, P., Fritsche, M. (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn.

Neubert, S. (2013): *Pragmatism: Diversity of Subjects in Dewey's Philosophy and the Present Dewey Scholarship*. In L. A. Hickman, S. Neubert, & K. Reich: *John Dewey between pragmatism and constructivism*. Fordham University Press, New York, 19–38.

Newig, J. (2011): *Partizipation und Kooperation zur Effektivitätssteigerung in Politik und Governance?* In H. Heinrichs, K. Kuhn, & J. Newig [Hg.], *Nachhaltige Gesellschaft: Welche Rolle für Partizipation und Kooperation?* VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 65–79.

Newig, J.; Kvarda, E. (2012): *Partizipation in environmental governance: Legitimate and effective?* In K. Hogl, E. Kvarda, R. Nordbeck, M. Pregernig [Hg.] *The challenge of legitimacy and effectiveness*. Edward Elgar, Cheltenham, 29–45.

Newig, J., Challies, E., Jager, N. W., Kochskaemper, E., Adzersen, A. (2018): *The Environmental Performance of Participatory and Collaborative Governance: A Framework of Causal Mechanism*. *Policy Studies Journal*, 46 (2), 269–297.

Newig, J.; Jager, N. W.; Challies, E. (2012): *Führt Bürgerbeteiligung in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen zu mehr Effektivität und Legitimität?* *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 22 (4), 527–564.

Peine, F.-J. (2008): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. C.F. Müller, Heidelberg.

Rawls, J. (1979): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.

Rawls, J. (2003): *Gerechtigkeit als Fairness. Ein Neuentwurf*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.

Rüegg-Stürm, J.; Grand, S. (2017). *Das St. Galler Management-Modell*. Haupt, Bern.

Reed, M. S. (2008): *Stakeholder participation for environmental management: A literature review*. *Biological Conservation*, 141, 2417–2431.

Reed, M. S.; Vella, S.; Challies, E.; de Vente, J.; Frewer, L.; Hohenwallner-Ries, D.; Huber, T.; Neumann, R.; Oughton, E.; Sidoli del Ceno, J.; van Delden, H. (2018): *A theory of participation: what makes stakeholder and public engagement in environmental management work?* *Restoration Ecology*, 26 (S1), 7–17.

Reich, K. (2017): *Demokratie als Handlung – Kann Deweys Demokratietheorie heute noch wegweisend sein?* Köln, [http://www.uni-koeln.de/hf/konstrukt/reich\\_works/aufsatz/reich\\_105.pdf](http://www.uni-koeln.de/hf/konstrukt/reich_works/aufsatz/reich_105.pdf) (zuletzt aufgerufen 9.9.2018).

Rogers, M. L. (2016): *Revisting The Public and Its Problems*. In J. Dewey, *The Public and Its Problems. An Essay on Political Inquiry* Athens, Ohio: Swallow Press, S. 1–43.

Scherer, A. G.; Palazzo, G. (2007): *Towards a Political Conception of Corporate Responsibility – Business and Society seen from a Habermasian Perspective*. *Academy of Management Review* 32 (4), S. 1096–1120.

Schmithüsen, F. (2007): *Multifunctional forestry practices as a land use strategy to meet increasing private and public demands in modern society*. *Journal of forest science*, 53 (6), 290–298.

Schuppert, G. F. (2002): *Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat*. In H. Münkler, K. Fische [Hg.]: *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen*. Akademie Verlag, Berlin, 67–98.

Schuppert, G. F. (2013): *Das Gemeinwohl – Von den Tücken eines für sich einnehmenden Begriffs*. In E. Kempf, K. Lüdersen, K. Volk [Hg.]: *Gemeinwohl im Wirtschaftsstrafrecht*. Walter de Gruyter, Berlin, 21–43.

Seibel, W. (2017): *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*. Suhrkamp, Berlin.

Selle, K. (2013): »Particitainment«, oder: *Beteiligen wir uns zu Tode?* In K. Selle [Hg.]: *Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe. Analysen und Konzepte*. Dorothea Rohn, Dortmund, 275–308.

Sheppard, S. (2005): *Participatory decision support für sustainable forest management: a framework for planning with local communities at the landscape level in Canadian*. *Journal of Forest Research, Canada*, 35 (7), 1515–1526.

Simmen, H.; Walter, F. (2007): *Landschaft gemeinsam gestalten – Möglichkeiten und Grenzen der Partizipation*. vdf Hochschulverlag, Zürich.

Simtion, A. (2016): *Strategische Stakeholder-Ansprache. Eine Fallstudie zur BtB-Kommunikation auf Messen*. Springer, Wiesbaden.

Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz (2018): *Kommentar VwVfG: § 13*. C. H. Beck, München.

Stender-Vorwachs, J. (2012): *Bürgerbeteiligung im Verfahren und frühe Öffentlichkeitsbeteiligung*. In K. J. Thomé-Kozmiensky, A. Verstey, S. Thiel, W. Rotard, M. Appel [Hg.]: *Immissionsschutz. Aktuelle Entwicklungen im anlagenbezogenen Planungsprozess und Immissionsschutz* (Bd. 3). TK-Verlag, Neuruppin, 513–522.

StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2008): *LMS Nr. F3-W 200-918: Leitfaden für die Abwicklung der Projekte („BWO-Projekte“)*. München.

Das betrifft mich auch! Beteiligungserwartungen im Umweltbereich ZfU 1/2019 1–32  
begegnen

Strüneck, C. (2011): *Gibt es ein Recht auf Gemeinwohl? Öffentliche und allgemeine Interessen im Blickwinkel von Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft*. In N. C. Bandelow, K. Schubert [Hg.]: *Pluralismus – Strategien – Entscheidungen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 84–97.

Suda, M.; Arzberger, M. (2011): *Der Schutzwald-Mythos: „Alpen ohne Bergwald sind wie ein Bergschuh ohne Schuhband!“*. Verein zum Schutz der Bergwelt – Jahrbuch 2009/2010, 74./75. Jg., München, 275–294.

Theis-Berglmair, A. M. (2015). *Public Relations aus organisationssoziologischer Sicht*. In R. Fröhlich, P. Szyszka, G. Bentele [Hg.]: *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon*. Springer VS, Wiesbaden, 47–62.

UBA – Umweltbundesamt [Hg.] (2017): *Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben*. Texte 37/2017, Dessau-Roßlau.

Ulrich, P. (2008): *Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie*. Haupt, Bern.

Vetter, A.; Remer-Bollow, U. (2017): *Bürger und Beteiligung in der Demokratie. Eine Einführung*. Springer VS, Wiesbaden.

van Deth, J. W. (2014): *Conceptualizing political participation*. *Acata Politica* 49 (3), 349–367.

von Arnim, H. H. (1977): *Gemeinwohl und Gruppeninteressen: Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie. Ein Beitrag zu verfassungsrechtlichen Grundfragen der Wirtschaftsordnung*. Metzner, Frankfurt am Main.

Wagegg, J.; Frey, M. (2017): Bürgerbeteiligung bei der Entstehung und Weiterentwicklung kommunaler Energieleitbilder. *Verwaltungsrundschau* (9), 295–300.

Walk, H. (2008): *Partizipative Governance. Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Weber, F.; Kühne, O.; Jenal, C.; Aschenbrand, E.; Artukovic, A. (2018): *Sand im Getriebe. Aushandlungsprozesse um die Gewinnung mineralischer Rohstoffe aus konflikttheoretischer Perspektive nach Ralf Dahrendorf*. Springer VS, Wiesbaden.

Weber, N. (2018): *Participation or involvement? Development of forest strategies on national and sub-national level in Germany*. *Forest Policy and Economics*, 89, 98–106.

Weick, K. E. (1995 [1969]): *Der Prozess des Organisierens*. Suhrkamp, Berlin.

Weidner, H. (2002): *Gemeinwohl und Nachhaltigkeit – ein prekäres Verhältnis. Discussion Paper FS II 02-303*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

Wieland, J. (2011): *Stakeholder-Management*. In M. S. Aßländer [Hg.], *Handbuch Wirtschaftsethik*. J. B. Metzler, Stuttgart, 260–267.

Wieland, J. (2013): *Governancestrukturen des Gemeinwohls – Eine wirtschaftsethische Skizze*. In E. Kempf, K. Lüderssen, K. Volk [Hg.]: *Gemeinwohl im Wirtschaftsstrafrecht*. Walter de Gruyter, Berlin, 45–64.

### Summary

Both in environmental policy and in resource management programs, administrations are increasingly initiating participatory processes and involving a wide variety of stakeholders and groups. Who is invited as a participant – when and why – often seems to be left to chance. While there is a wealth of practical guidance literature which describes success criteria from a procedural point of view, there is a lack of reflected reasoning for the selection of participants from the perspective of administrations. Therefore, a comprehensive definition of participation is developed, which also recognizes the official task of constitutional common good orientation. Based on the concept of the Public formulated by John Dewey, the concern of those who are affected by decisions is introduced as a differentiation category for the composition of participatory processes. A decision-making matrix that differs between the type of public and the decision procedure is developed for administrative action. The empirical reference point for this paper is the „Bergwald-Offensive“ of the Bavarian Forestry Administration.