

# Evaluation der Waldentwicklungsplanung beider Basel: Erkenntnisse für die nächste WEP-Generation

**Urs Eigenheer** Naturkonzept AG (CH)\*  
**Corina Pescatore** Naturkonzept AG (CH)  
**David Walker** Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH (CH)  
**Christoph Hitz** Amt für Wald beider Basel (CH)

Wie in den meisten Kantonen sind auch in den beiden Basel die Waldentwicklungspläne (WEP) vor gut 15 Jahren als Teil der überbetrieblichen Waldplanung ins Leben gerufen worden. Welches sind die Erkenntnisse aus der Umsetzung? Haben sich die WEP als Waldplanungsinstrument bewährt? Wie soll nun die zweite WEP-Generation aussehen? Zur Beantwortung dieser Fragen haben die beiden Basel ihre regionalen WEP evaluiert.

doi: 10.3188/szf.2016.0229

\* Seestrasse 161, Postfach, CH-8266 Steckborn, E-Mail urs.eigenheer@naturkonzept.ch

In den 1990er-Jahren wurde im Zusammenhang mit der Revision der eidgenössischen Waldgesetzgebung ein neues forstliches Planungskonzept mit den zwei Planungsebenen «betriebliche Planung» und «überbetriebliche Planung» entwickelt. Neu war im Wesentlichen die überbetriebliche Planungsebene und damit die Trennung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben. Mit den WEP sollten die diversen regionalen und kantonalen Interessen am Wald berücksichtigt sowie eine gewisse Rechtssicherheit gegenüber der übrigen Raumplanung geschaffen werden.

Heute bilden die Bewirtschaftungsgrundsätze von Art. 20 des Bundesgesetzes über den Wald (WaG, SR 921.0) sowie die Vorgaben zur forstlichen Planung von Art. 18 Waldverordnung (WaV, SR 921.01) die rechtliche Grundlage für die Waldplanung der Kantone. In der Mehrheit der Kantone wurde das Instrument der Waldentwicklungsplanung verankert und eingeführt, wobei infolge unterschiedlicher Strukturen und Gesetzesgrundlagen die Kantone verschiedene Varianten überbetrieblicher Planung entwickelt haben. So existieren «Regionale WEP» und «Kantonale WEP», vereinzelt wurde aber auch zugunsten einer Waldplanung mittels Richtplan oder Wald funktionsplänen bewusst auf WEP verzichtet.

Als überbetriebliches Planungsinstrument sind die WEP für die Behörden verbindlich. Sie gelten als wichtiges Füh-

rungs- und Koordinationsinstrument des Forstdienstes. Die kantonalen Vorgaben schreiben mehrheitlich eine periodische Überprüfung und bei Bedarf eine Anpassung der WEP vor. Erste Kantone sind daran, die zweite WEP-Generation zu erarbeiten, oder sie stehen kurz davor. In diesem Zusammenhang stellen sich für die Kantone diverse Fragen: Hat die Waldentwicklungsplanung die Erwartungen er-

füllt? Haben sich die WEP als Instrument bewährt? Wurden sie umgesetzt und haben sie Wirkung entfaltet? Was kann an der Waldentwicklungsplanung verbessert werden?

## Evaluation der Waldentwicklungsplanung beider Basel

Für die Wälder der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt wurden bisher ins-



**Abb 1** Im Rahmen der Evaluation wurden die regionalen WEP beider Basel in ihrer Entstehung, im Ergebnis wie auch in ihrer Umsetzung analysiert (auf dem Foto symbolisch dargestellt durch den etwas «unscharfen Blick» auf eine für die Erarbeitung eines WEP eingesetzte Mitwirkungsgruppe).

Foto: Amt für Wald beider Basel



**Abb 2** Eine Herausforderung eines jeden WEP ist es, die vielfältigen Interessen der Erholung aussergewöhnlich einflussend zu lassen. Foto: Amt für Wald beider Basel

gesamt 15 regionale WEP erarbeitet. Das Amt für Wald beider Basel (AfW) hat vor dem Abschluss der letzten beiden regionalen WEP sowie im Hinblick auf die anstehende Überarbeitung und Nachführung der ältesten WEP eine Evaluation der Waldentwicklungsplanung veranlasst (Abbildung 1). Dabei wurde eine interne und eine externe Analyse durchgeführt, um sowohl eine Innen- als auch eine Aussensicht zu erhalten. Begleitet wurde die Evaluation von den beiden Büros Naturkonzept AG (interne Analyse, Bericht und Projektbegleitung) und Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH (externe Analyse, Befragungen und Bericht).

Die Akteure der internen Analyse waren der kantonale Forstdienst (AfW) sowie die Revierförster. In mehreren internen Workshops wurden in den Jahren 2014 und 2015 Stärken und Schwächen der bisherigen Waldentwicklungsplanung erfasst sowie Lösungsansätze für die neue WEP-Generation erarbeitet.

Mit der externen Analyse wurde die Aussensicht, also die «Kundensicht» beleuchtet. Grundlage hierfür bildete ein Wirkungsmodell, welches den Planungsprozess und die Umsetzung der WEP abbildet. Mittels vier empirischer Zugänge wurde die externe Analyse durchgeführt: einer Dokumentenanalyse, leitfadengestützter Interviews mit involvierten und

betroffenen Akteuren, einer telefonischen Breitenbefragung von Mitwirkenden im Planungsprozess sowie einer quantitativen Analyse der Begleitgruppen und der schriftlichen Stellungnahmen zu den WEP.

#### Stärken

Die Evaluation entpuppte sich als spannender und fruchtbarer Prozess. Aus der internen Analyse ging hervor, dass eine der zentralen Stärken der Waldentwicklungsplanung beider Basel im breit angelegten Mitwirkungsverfahren liegt. Dieses erhöht die Akzeptanz der WEP bei den beteiligten Akteuren, was letztendlich der Umsetzung zugutekommt. Als wichtiges Führungsinstrument für den Forstdienst bieten die WEP die Möglichkeit zur Priorisierung von Mitteln und dienen als Entscheidungsgrundlage bei Bewilligungsverfahren. Auch können Strukturen und Prozesse dank den WEP kritisch hinterfragt werden. Bei der internen Analyse besonders hervorgehoben wurde der Umstand, dass die WEP Planungssicherheit ermöglichen im Sinne von «was ist zukünftig im Wald möglich und was nicht».

Die externe Analyse förderte weitere wichtige Erkenntnisse zutage. Als zentrale Stärke des Planungsprozesses sehen die meisten der telefonisch und persönlich befragten Personen die Möglichkeit, aktiv mitwirken zu können (Abbildung 1). Sie

verstehen darunter nicht nur das Einbringen der eigenen Interessen, sondern auch die gemeinsame Diskussion der diversen Waldanliegen. Geschätzt wird, dass so das gegenseitige Verständnis gefördert wird und Interessenvertreter aus der Region kennengelernt werden können. Rund die Hälfte der befragten Akteure gab an, dass die im Verlaufe des Planungsprozesses erfolgte Vernetzung später einmal wertvoll war, weil sich über den persönlichen Kontakt konkrete Sachverhalte einfacher klären liessen.

#### Schwächen

Die Evaluation deckte aber auch Mängel auf. So geht aus beiden Analysen hervor, dass die WEP zum Teil noch unzureichend bekannt sind oder wenig beachtet werden. Eine Herausforderung besteht darin, die «schweigende Mehrheit» der Bevölkerung im Prozess einzubinden (Abbildung 2). Gerade wenig organisierte und jüngere Anspruchsgruppen sind schwer identifizier- und ansprechbar. Inhaltlich werden die WEP von vielen Akteuren als zu umfangreich und zu komplex erachtet. Mit wenigen Ausnahmen bildet heute der Waldrand die Systemgrenze der WEP. Hier wäre insbesondere auch aus interner Sicht eine integrale Landschaftsbetrachtung erwünscht, welche das Landwirtschafts- und Siedlungsgebiet mitberücksichtigt.

Eine grosse Schwäche sehen viele der im Rahmen der externen Analyse Befragten im Ungleichgewicht der in den Mitwirkungsgruppen vertretenen Anspruchsgruppen. So sind einige der Befragten der Meinung, dass die Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes gegenüber den übrigen Interessen zu wenig vertreten sind. Andere merkten an, dass es insbesondere Privatpersonen und «wenig organisierte» Anspruchsgruppen schwer hätten, sich im Planungsprozess einzubringen und Gehör zu verschaffen. Dennoch ist die grosse Mehrheit der Befragten der Ansicht, dass bisher die relevanten Akteure in den Planungsprozess einbezogen waren.

Kantonale Behörden, beschwerdeberechtigte Organisationen, betroffene Waldeigentümer und Einwohner können im Rahmen des rechtlichen Gehörs zum finalen Entwurf der WEP schriftlich Stellung nehmen. Die Analyse der Stellungnahmen zu vier WEP hat gezeigt, dass sich vor allem kantonale Behörden äussern. Hinge-



Stichworte zum WEP-Ablauf		Folgerungen und Lösungsansätze
Planungsprozess	Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse der <i>Raumplanungsinstrumente</i> und Prüfung einer Übernahme der Stärken in die Waldentwicklungsplanung.</li> </ul>
	Perimeter	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Überprüfung WEP-Perimeter</i> und allfällige Anpassung unter Berücksichtigung von bereits bekannten Abgrenzungen, regional unterschiedlichen Nutzungs- bzw. Anspruchsintensitäten, einer Optimierung der Mitwirkung sowie des Verlustes an Kontinuität bisheriger WEP.</li> </ul>
	Planungsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Optimierung der Planungsgrundlagen sowie Einrichtung einer interaktiven und stets aktualisierten Verknüpfung mit den WEP und deren Umsetzung mittels einer <i>Datenbank</i>.</li> <li>Unterscheidung der <i>raumplanerischen Koordinationsstände</i> wie beispielsweise Ausgangslage, Festsetzung und Absicht zwecks Verbesserung der Transparenz bezüglich der WEP-Umsetzung.</li> <li>Zunehmend rascher werdende Entwicklungen im Wald und in der Gesellschaft werden eine dynamischere Waldplanung erfordern. <i>Neue Technologien</i> für den WEP sowohl für den Planungsprozess inkl. Mitwirkung wie auch für den Umsetzungsprozess sollen deshalb durchgehend eingesetzt werden (Stichworte: WEP verlinkt mit GIS-Browser, Wald-App für Smart Phone, Dokumentation der WEP und deren Nachführung in einer Datenbank etc.). Dadurch werden die WEP und deren laufende Nachführung effizienter, transparenter und leichter kommunizierbar.</li> </ul>
	Organisation und Projektleitung	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Überprüfung</i> und Optimierung der Organisation und der Projektleitung für die nächste WEP-Generation, unter Einbezug der Erfahrungen anderer Kantone.</li> </ul>
	Mitwirkung	<ul style="list-style-type: none"> <li>Umfassende Betrachtung der Mitwirkung im Hinblick auf neue soziale Medien, neuste Literatur zu Partizipation und Planung oder onlinebasierte Instrumente. Das Ziel ist eine <i>Netzwerkbildung</i> und Netzwerkpflege über den Planungsprozess hinaus als Basis für den Umsetzungsprozess.</li> <li>Offene <i>Kommunikation</i> des Spielraums der Mitwirkung aufgrund der gesetzlichen Vorgaben und der Möglichkeiten einer ausgewogenen Partizipation (transparente Abgrenzung der Mitwirkung zur Mitbestimmung, Definition und Tragweite der Partizipation).</li> <li>Prüfen inwiefern kommunale <i>Behörden</i> und von der WEP-Umsetzung direkt betroffene Akteure (insbesondere Einwohner- und Bürgergemeinden) bereits im Planungsprozess stärker in die Pflicht genommen werden können.</li> </ul>
	Themen und Inhalte WEP	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Kantonal einheitliche WEP-Inhalte</i> in ein übergeordnetes kantonales Planungsinstrument überführen und auf kantonaler Ebene festsetzen (z.B. in Form von kantonalen Grundsätzen). Dadurch würden Wiederholungen vermieden, die WEP entlastet und der Fokus auf die regionalen Planungsinhalte und deren Umsetzung verstärkt.</li> <li>Bisherige <i>Planungsrichtlinie</i> überprüfen. Zielgerichteter wäre evtl. die Kombination einer kompakten, durch den Regierungsrat erlassenen Planungsvorschrift mit seitens des AfW verbindlich erklärten Textbausteinen und Planvorgaben, welche den WEP-Spielraum klar aufzeigen.</li> </ul>
Umsetzungsprozess	Genehmigung und Verbindlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Genehmigung und Verbindlichkeit neuer WEP-Planungsinhalte auf <i>kantonomer Ebene</i> überprüfen.</li> <li>Den <i>Begriff der «Behördenverbindlichkeit»</i> im Zusammenhang mit den WEP klären und extern in geeigneter Form kommunizieren.</li> </ul>
	Umsetzung und Schnittstellen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die <i>Information</i> und den Einbezug der betroffenen Akteure, insbesondere der Einwohnergemeinden, mit geeigneter Kommunikation verbessern. Entscheidend sind dabei die laufende Aktualisierung der WEP und die Information dazu sowie die enge Anbindung an die übrigen, täglich von den Einwohnergemeinden verwendeten Raumplanungswerkzeuge wie GIS-Browser, Checklisten, Formulare etc.</li> </ul>
	Kontrolle von Umsetzung und Zielerreichung	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informationsstand sowie <i>Einbezug der Akteure</i> in die WEP-Umsetzung verbessern. Der WEP soll als behördenverbindliches Planungsinstrument im Wald insbesondere bei den Einwohnergemeinden stets präsent sein.</li> <li>WEP-Kontrolle soweit entwickeln, dass im Sinne eines <i>Controllings</i> sowohl die Nachhaltigkeit überprüft als auch der Stand der Umsetzung jährlich ermittelt werden sowie bei Bedarf korrigierend eingegriffen und «gesteuert» werden kann.</li> </ul>
	Gültigkeit, Nachführung und Überarbeitung (Revision)	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Vorgehen</i> betreffend Nachführung und Überarbeitung unter Einbezug der Erfahrungen anderer Kantone erarbeiten und festlegen.</li> <li>WEP ohne fix definierte <i>Planungs- und Gültigkeitszeiträume</i> laufend aktuell halten (Stichwort «rol-lende Planung»). Automatisierte Nachführung von WEP-Umsetzungsstand sowie automatisierte Aktualisierung der Grundlagen. Hierzu Möglichkeiten einer technisch unterstützenden Datenbank prüfen (Dokumentation der Historie, Information etc.).</li> <li>Bei Bedarf verbindliche WEP-Inhalte weiterhin gemäss der Gesetzgebung <i>überarbeiten</i> und durch den Regierungsrat erlassen, um den zunehmend sich rasch ändernden Ansprüchen an den Wald Rechnung zu tragen.</li> </ul>

Tab 1 Fazit zu den Folgerungen und Zusammenfassung möglicher Lösungsansätze aus der WEP-Evaluation beider Basel, gegliedert nach dem WEP-Ablauf. Aus: Naturkonzept & Interface (2016).

gen nutzen die von den WEP stark betroffenen Waldeigentümer, Gemeinden und Bürgergemeinden die Möglichkeit, den WEP-Entwurf zu kommentieren, nur beschränkt. In Bezug auf die Bürgergemeinden, die grössten Waldeigentümerinnen in den beiden Basel, kann dies zweierlei bedeuten: Einerseits, dass sich diese öffentlich-rechtlichen Körperschaften nur in beschränktem Umfang mit ihrem Wald auseinandersetzen, andererseits, dass sie in den Planungsprozess so gut eingebunden sind, dass schriftliche Stellungnahmen nicht mehr notwendig sind.

Die Mitarbeitenden des AfW betrachten die WEP als ein zentrales Instrument für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Umsetzung der WEP wird aber von einigen externen Akteuren kritisch beurteilt. Dabei gilt es, die Resultate der Befragung zu berücksichtigen, die zeigen, dass ein Teil der externen Akteure nur ungenügend über den WEP als Planungs- und Führungsinstrument informiert ist und eine Mehrheit derselben über den Stand der Umsetzung eines WEP nicht im Bilde ist. Defizite werden diesbezüglich insbesondere bei den kommunalen Behörden geortet.

### Folgerungen aus der WEP-Evaluation: etwas Gutes noch besser machen

Mit dieser Evaluation stehen dem AfW nun die Grundlagen für die Entwicklung der neuen WEP-Generation beider Basel zur Verfügung. Die Tabelle 1 fasst die wichtigsten Folgerungen und möglichen Lösungsansätze zusammen. Sie sind nach den einzelnen Schritten des Ablaufs der Waldentwicklungsplanung des AfW gegliedert.

Die Evaluation zeigt, dass vieles in der bisherigen Waldentwicklungsplanung gut abläuft und sich das Führungsinstrument in wesentlichen Teilen bewährt hat. Geprüft werden soll nun, wie die Mitwirkung optimiert und die WEP-Inhalte vereinheitlicht und kompakter aufbereitet werden können. Zudem will das AfW klären, ob die bisherige WEP-Gebietsaufteilung auch künftig beibehalten werden soll. Weiter sollen Wege gesucht werden, um den Akteuren die Netzbildung und -pflege über den Planungsprozess hinaus zu ermöglichen. Denkbar wäre etwa, die Mitwirkungsgruppe aus dem Planungsprozess im Sinne einer Begleitgruppe für die Umsetzung weiterzuführen. Um die Be-

kanntheit der WEP auch während der Umsetzungsphase zu gewährleisten, sollen künftig die Möglichkeiten des Internets effektiver genutzt werden. So könnten beispielsweise WEP-Inhalte auszugsweise auf GeoView und dem Waldportal beider Basel publiziert werden.

Die ersten WEP-Revisionen werden in den beiden Basel nicht vor 2018 beginnen. Bis dahin ist ebenfalls zu klären, wann die Voraussetzungen für die Revision eines WEP gegeben sind. Gemäss den kantonalen Waldverordnungen beider Basel ist ein WEP bei «grundlegend veränderten Verhältnissen» ganz oder teilweise zu revidieren.

Dies und Weiteres gilt es nun zu konkretisieren. Dazu initiiert das AfW ein Folgeprojekt, welches zum Ziel hat, die heutigen Planungsvorschriften auf die erkannten Herausforderungen abzustimmen und damit das gute Führungsinstrument noch besser zu machen. Dabei werden die Ergebnisse aus der WEP-Evaluation voraussichtlich in folgenden Arbeitspaketen konkretisiert:

- Waldgesetzgebung und Planungsrichtlinie überprüfen
- Kriterien für den Nachführungs- und Überarbeitungsbedarf entwickeln
- Datenbank «Waldplanung» prüfen und entwickeln
- Themen, Inhalte und Verbindlichkeiten der WEP neu festlegen
- Raumplanungsinstrumente analysieren und verwenden, Schnittstellen zur Raumplanung definieren
- Perimeter und Mitwirkung überprüfen und optimieren

### Erfahrungen aus der WEP-Evaluation beider Basel für andere Kantone?

Einige der hier vorgestellten Erkenntnisse aus der WEP-Evaluation beider Basel lassen sich durchaus auf andere Regionen in der Schweiz übertragen. Da sich die WEP und deren Rahmenbedingungen jedoch von Kanton zu Kanton unterscheiden, muss sich jeder Kanton bei der Konzeption der nächsten WEP-Generation für sich Gedanken zur Optimierung des Planungs- und Umsetzungsprozesses machen. Das in den beiden Basel gewählte Vorgehen für die Evaluation hat sich bewährt. Als grosser Nutzen erwies sich dabei insbesondere die Synthese der zwei unabhängig voneinander evaluierten Perspektiven «intern» und «extern».

## Literatur

NATURKONZEPT AG, INTERFACE POLITIKSTUDIEN FORSCHUNG BERATUNG GMBH (2016) Evaluation und Weiterentwicklung der Waldentwicklungsplanung (WEP). Bericht im Auftrag des Amts beider Basel. Sissach: Amt Wald beider Basel, unveröffentlicht. 55 p.

### Evaluation de la planification régionale forestière des deux Bâles: enseignements pour la prochaine génération de plans

Les plans régionaux forestiers (ou plans directeurs forestiers), un élément de la planification forestière supérieure, sont apparus il y a plus de 15 ans. Les premiers cantons s'apprêtent à ou sont déjà en train d'élaborer la seconde génération. De quoi devront-ils avoir l'air? Quels enseignements découlent de l'élaboration et de la mise en œuvre de la première génération? Les deux Bâles ont évalué leurs plans régionaux forestiers comme fondement pour la révision et la mise à jour à venir. Pour cela, le point de vue interne (service forestier, gardes forestiers) d'une part et le point de vue externe (propriétaires forestiers, autorités, habitants, groupes d'intérêt) ont été récoltés et analysés. Il en résulte que la planification régionale forestière fonctionne bien en général et que cet outil de mise en œuvre a fait ses preuves dans ses parties principales. Un potentiel d'optimisation existe surtout au niveau de la participation, de la communication et du degré de détail. Il reste encore à clarifier le périmètre, la mise à jour ainsi que la forme de la participation. La synthèse des deux points de vue saisis indépendamment s'est avérée être très utile pour l'évaluation. Certains de ces enseignements issus de l'évaluation de la planification régionale forestière des deux Bâles présentés ici peuvent être transposés à d'autres régions de la Suisse.