
FORSTPOLITIK IM GHETTO

Rezension von: Werner Pleschberger,
Staat und Wirtschaft, Am Beispiel der
österreichischen Forstgesetzgebung
von 1950 bis 1987, Böhlau-Verlag,
Wien – Köln 1989, 579 Seiten

Der Titel mit seiner Verbindung gravitätischer Allgemeinheit und scheinbar abseitiger Spezialisierung irritiert zunächst ein wenig, auch scheint das Thema der österreichischen Forstgesetzgebung von 1950 bis 1987 nicht gerade als politologischer „Knüller“. Dennoch ist diese Habilitationsschrift Werner Pleschbergers nicht uninteressante Lektüre. Begrüßenswert ist vor allem der Ansatz, den Gesetzgebungsprozeß bestimmter Materien empirisch genau zu betrachten. Ein solches Verfahren ist ja vom Rechtspositivismus geradezu tabuisiert – es würde die Interessenbezogenheit und Widersprüchlichkeit der (fiktiven) Einheit der Rechtsordnung konstituierenden Normen allzu deutlich aufweisen. Andererseits machen sich wenige außenstehende Betrachter die Mühe, hochspezifische Politikfelder genau zu analysieren. Das hat Pleschberger in diesem Fall getan. Noch dazu geht es um den Wald, dessen „Sterben“ in den Medien lautstark betrauert wird, was wieder für die großen Forstbesitzer Anlaß zahlloser Vorstöße um Subventionen ist...

Theoretischer Ausgangspunkt der Arbeit ist die Frage nach den Gründen für die enorme Langsamkeit des Gesetzgebungsprozesses, vor allem bei großen, grundsätzlichen Regelwerken. Pleschberger kommt dabei zum nicht gerade überraschenden Schluß, daß in Materien wie der Forstgesetzgebung Politik nicht als autonomes „Ge-

stalten“, „Steuern“ oder „Reformieren“ zu verstehen ist, sondern als Resultat eines permanenten Geschiebes interessierter Lobbies und mit ihnen verflochtener Bürokratien, versetzt mit persönlichen Gegensätzen zwischen entscheidenden Akteuren und Publicityinteressen meist relativ kurzfristig tätiger Minister.

Pleschberger beginnt sein Werk gleich einmal mit einer Darstellung der „forstlichen Ideologie“, bei der das Bewußtsein der realen Wirkungsweisen des Waldes mit ihrer Überhöhung verknüpft wird. „Ich bin der Wald, ich bin uralt, ich hege den Hirsch, ich hege das Reh, ich schütz Euch vor Sturm, ich schütz Euch vor Schnee, ich wehre den Frost, ich wahre die Quelle, ich hüte die Scholle, ich bin immer zur Stelle! Ich bau Euch das Haus, ich heiz Euch den Herd. – Darum, Ihr Menschen, haltet mich wert!“ In diesen lyrischen Ergüssen der forstlichen Standesfibel (Wien 1950) ortet Pleschberger die Attribute einer ewig gültigen, harmonisch strukturierten Natur- und Schöpfungsordnung. Den „Forstleutestand“ sieht er als geschlossene männliche Expertokratie, die sich als „Fels in der Brandung“ der pluralistischen Gesellschaft versteht. (Ein Spezifikum dieses Forstmännertums dürfte übrigens auch darin liegen, daß 1945 95 Prozent der Forstakademiker wegen Zugehörigkeit zur NSDAP – kurzfristig – ihrer Posten enthoben wurden – S. 174.) Die Wahrnehmung und Darstellung der aktuellen Waldprobleme durch die pressure groups der Forstmänner ist freilich nach Pleschberger verfälscht.

Das – zweifellos gewichtige – Problem der forstschädlichen Luftverunreinigungen wird von dieser Personengruppe nämlich einseitig zu einem Haupttopos der ideologischen Diskussion gemacht. Die wachsende Tendenz zur Monokultur, zur „Verfichtung“, die enormen Forstschäden durch sieben- bis achtfach überhöhte Schalenwildbestände, die „Waldautobahnen“ überdimensionierter Forst-

straßen werden dagegen von derselben Personengruppe viel weniger in den Vordergrund gestellt, weil sie deren Selbstverständnis als „Waldpfleger“ widersprechen.

Die Darstellung und Deutung der Entwicklung der österreichischen Forstgesetzgebung zentriert Pleschberger um das „große“ Forstgesetz von 1975, eines der unauffälligeren „Jahrhundertgesetze“ der Ära Kreisky, mit dem ein rund 25 Jahre dauernder legislativer Prozeß seinen Abschluß fand. Bei der Aufhellung dieses Prozesses begegnete der Autor übrigens großen Widerständen – das Begutachtungsverfahren der Regierungsvorlage 1955 ließ sich etwa nicht rekonstruieren, auch sonst hatte der Autor oft Probleme mit der Quellen-einsicht.

Die einzelnen Phasen der österreichischen Forstgesetzgebung im Betrachtungszeitraum unterteilt Pleschberger in die Ära der „Erfolglosigkeit und Stagnation“ (1950–60), jene der „Remobilisierung, des Erfolges und der liberalistischen Zuspitzung“ (1960–70) sowie jene des „großen“ Forstgesetzes und seiner Novellierung (1970–85). In die Darstellung der einzelnen Perioden baut Pleschberger auch Hinweise auf die Lage der Forstarbeiter ein und eine kleine Geschichte der Forstbürokratie und des forstlichen Verbändewesens.

Nach einer planwirtschaftlichen Phase nach 1945 stand die Entwicklung der Forstwirtschaft in den fünfziger Jahren vornehmlich im Zeichen einer Liberalisierung der Holzproduktion (ab 1949). Der Anstieg der Holzpreise führte zu Interessendivergenzen mit der verarbeitenden Holzwirtschaft, die eine Abkoppelung von einem gestiegenen Weltmarktpreisniveau anstrebte (z. B. mittels einer Holzexportsperrre des Handelsministeriums 1954), andererseits aber die Importliberalisierung als Mittel gegen ein überhöhtes Inlandspreisniveau zu forcieren bereit war. Immer wieder aufflammende Holzpreisdebatten wa-

ren ein Kennzeichen der sektoralen Öffentlichkeit in dieser Zeit. Der Hauptverband der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, die Organisation des Großgrundbesitzes war damals noch stark von der Abwehr der eigentumspolitischen Bedrohung seiner vornehmlich aristokratischen Repräsentanten geprägt. Die „fundamentalistische“ Strömung unter Hoyos wurde allerdings 1957 durch die integrationswilligere Linie um Stürkgh abgelöst. Dem Großgrundbesitz gelang es auch, innerhalb der Landwirtschaftskammer in den Forstausschüssen entsprechende Machtpositionen zu erringen (S. 191).

Die Lage der Forstarbeiter andererseits konnte im Gefolge des disziplinierten und erfolgreichen Oktoberstreiks 1950 (ohne Zusammenhang mit dem vorhergegangenen „wilden“ politischen Streik) zwar wesentlich gebessert werden, hinkte aber hinter den Bedingungen der Industrie nach, sodaß eine starke Abwanderung einsetzte. Die legislativen Bestrebungen der fünfziger Jahre waren stark vom sozial integrativen „österreichischen Forstverein“ geprägt, in dem sich Großgrundbesitz, Hochbürokratie und angestellte Experten der Forstwirtschaft mit dem Ziel fanden, „dem Waldbesitz nicht zu große Belastungen aufzubürden“ und eine Überbürokratisierung der Verwaltung zu vermindern. Das Scheitern des Forstgesetzentwurfs von 1956 war vor allem auf die Ungleichbehandlung der großen und kleinen Waldbesitze bei der Nutzungssteuerung zurückzuführen, der die stärker regulierungsbedrohten Großwaldinteressenten massiv widersprachen. Auch das Verbot einer „Haltung und Duldung eines der Waldkultur wesentlich schädigenden Wildbestandes“ verfiel der Kritik, andererseits wurde bereits der Einbau von Regelungen gegen Rauchgasschäden reklamiert. Das Gesetz blieb „auf der Walstatt des politischen Geschehens“...

In den 1960er Jahren setzte sich

zwar im Kleinwald die Überschlagerungstendenz der fünfziger Jahre fort, insgesamt sank der Holzeinschlag aber trotz der Windwurfkatastrophe 1966/67 ab. Das ökonomische Subsystem Forstwirtschaft verlor zunehmend an volkswirtschaftlichem und politischem Gewicht. Weiterhin war die Holzproduktion mit über 95 Prozent auf den heimischen Binnenmarkt ausgerichtet. Dennoch konnten z. B. Rundholzkäufe durch eine italienische Großfirma 1960 bereits ein massives Ansteigen des Preisniveaus bewirken, das 1961 zu massiven Protesten der Holzverarbeitenden Wirtschaft führte. Auch 1965–67 zeigte sich eine Phase aktualisierter Preiskonflikte.

Die Forstwirtschaft vertrat dabei massiv den Abbau bürokratischer Hemmnisse beim Export und die Assoziation an die EWG. Im Zusammenhang mit der starken Abwanderung der Arbeitnehmer trat eine deutliche Technisierungstendenz bei der Holzernte ein (Motorsäge, Knickschlepper etc.). Der Forstbetrieb näherte sich dem „normalen Wirtschaftsbetrieb“ an (S. 266). Der Abnahme der in der Forstwirtschaft Tätigen entsprach – wie so oft – im Sinne Parkinsons eine personalmäßige Aufstockung der Forstsektion im Landwirtschaftsministerium (in den USA soll ja schon die Zahl der Agrarbürokraten gleich groß wie die der Bauern sein). Im legislativen Bereich dienten Forstsaatgutgesetz und Holzkontrollgesetz protektionistischen Interessen der heimischen Forstwirtschaft, was von Pleschberger erstaunlich unkritisch als „neuer Regelungselan“ interpretiert wird. Bei den Debatten um ein neues Forstgesetz 1960–62, das sogenannte Forstrechtsbereinigungsgesetz, konstatiert der Autor ein Wiederaufflammen der Föderalisierungsbestrebungen (mit dem Ziel einer Veränderung des Forstwesens) und die typische Mischung von Forstwirtschafts- und Jagdinteressen innerhalb der ÖVP mit der Tradition der SPÖ, büro-

kratisch-öffentliche Interessen zu betonen.

Mit dem 1962 beschlossenen Gesetz war dann niemand so richtig zufrieden. Gegen Mitte der sechziger Jahre aktualisierte sich auch – nach ausländischem Beispiel – das Problembewußtsein für Rauchschäden. Große Verschmutzer wie die Aluminiumwerke Ranshofen und die Papier- und Chemiefaserfabrik Lenzing zahlten damals bereits jährliche Vergütungen an die Besitzer der umliegenden geschädigten Wälder. Nach einem ähnlichen System wurde 1963–64 eine „Monetarisierung“ von Rauchgasschädigungen vorgesehen, scheiterte aber an den Interessengegensätzen zwischen Forstwirtschaft und Industrie. Eine erneute Remobilisierung der Forstrechtsgesetzgebung trat mit der ÖVP-Alleinregierung ein. Die Expertenentwürfe 1966/67 vertraten wirtschaftsliberale Tendenzen reduzierter bürokratischer Eingriffe. Dem Erholungsinteresse der Öffentlichkeit sollte mit einem allgemeinen Begehungsrecht der Forstwege bei Tageslicht Rechnung getragen werden. Bei der legislatischen Bearbeitung durch den Leiter der Sektion wurde dagegen wieder die staatliche Verantwortung für die Bestandserhaltung des Waldes in einer Weise hervorgehoben, die den Interessenvertretungen der Waldbesitzer geradezu etatistisch erschien. Zugleich sollte nach seiner Auffassung ein Begehen des Waldes zu Erholungszwecken auch abseits der Wege grundsätzlich gestattet sein, allerdings auf eigene Gefahr. Dem Wild dürfe zudem nicht (wie in den Expertenentwürfen) der „Vorrang vor der Walderhaltung“ gewährt werden. Dieser behördeninterne Konflikt – einer der interessantesten Abschnitte von Pleschbergers Buch – verhinderte letztlich die Verabschiedung des Forstgesetzes in der Ära der ÖVP-Alleinregierung. In den siebziger Jahren wurde von der SPÖ-Alleinregierung dann ein recht Eigentümerfreundliches Forstgesetz eher liberalen Zuschnitts realisiert, aller-

dings mit dem populären Glanzlicht der Waldöffnung.

Den wirtschaftlichen Hintergrund bildete die fortschreitende Mechanisierung der Forstwirtschaft, als deren Motor weiter der staatliche Großbetrieb der Bundesforste auftrat (etwa bei der maschinellen Entlastung). Die ökologischen Probleme dieser Mechanisierung traten zwar langsam ins Bewußtsein der Öffentlichkeit. Als propagandistischer Angelpunkt der Forstgesetzdebatte wurde allerdings das Konzept der Waldöffnung für Erholungssuchende präsentiert, das der Demokratisierungsrhetorik der Ära Kreisky ebenso entsprach wie den touristischen Interessen zahlreicher Bundesländer. Aus dieser Sicht wurde ein „wirtschaftsnaher“ Forstgesetzentwurf 1971 wohl aufgrund des Drucks der Naturfreunde-Organisation punktuell von sozialistischen Medien angegriffen. Zeitungsberichte in der BRD mobilisierten deutsche Feriengäste. Diese Waldöffnungsdebatte von 1972 führte dann letztlich im Forstgesetz 1975 zum allgemeinen Zutrittsrecht im Sinne einer Legalservitut (aber bei Ausformulierung konkreter Sperrmöglichkeiten). Der staatliche „Dirigismus“ bei der Bewirtschaftung der zum Teil „vergreisenden“ Schutzwälder, andererseits aber auch bei den forstschädlichen Luftverunreinigungen

wurde auf einem Minimalniveau belassen.

Seit Beginn der achtziger Jahre bestimmen die Waldbesitzerverbände in starkem Maß die „Waldsterbensdebatte“. Die Bemühungen der Regierungsidee um eine Forstgesetznovelle mit einer stärkeren Reglementierung des Forststraßenbaues oder Vorschreibungsmöglichkeiten von Baumarten begegneten dagegen dem massiven Widerstand der Waldeigentümer.

Die großkoalitionäre Forstgesetznovelle 1987 zeigte sich in der Frage der Luftverunreinigungen „sozialpartnerschaftlich moderat“, was von der Opposition, aber auch Pleschberger, scharf kritisiert wird. Der Autor moniert abschließend die enorme Inflexibilität der Forstpolitik der letzten Jahrzehnte, die im sektoralen Milieu verfangen blieb und auch angesichts einer ökologisch sensibilisierten Öffentlichkeit weiter in ihrem Ghetto agiert.

Die enorm materialreiche, zum Teil allerdings unübersichtliche, mit Politologenjargon überfrachtete und von der Eigenpositionierung etwas unbestimmte Arbeit Pleschbergers ist insgesamt als wertvoller Beitrag zur Erschließung eines eher abseitigen, aber sowohl demokratie- als auch umweltpolitisch wichtigen Forschungsgebietes zu werten. Robert Schediwy