Globale Waldpolitik in Deutschland

Eine Untersuchung über die Wirkung internationaler Regime
in föderalen Strukturen

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Forstwissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
zu Freiburg im Breisgau

vorgelegt von

Frank Hofmann
aus Würzburg

Freiburg im Breisgau
2002

Dekan: Prof. Dr. G. Becker

Betreuer und Referent: Prof. Dr. K.-R. Volz

Korreferent: Prof. Dr. G. Becker

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand in einer Zeit der zunehmenden Globalisierung, in der gesellschaftliche und wirtschaftliche Handlungszusammenhänge die Grenzen von Nationalstaaten hinter sich lassen. In dieser von vielfältigen Abhängigkeiten und Wechselwirkungen geprägten Welt können drängende Probleme – v.a. im Umweltbereich – von einzelnen Ländern nicht mehr im Alleingang gelöst werden. Statt dessen werden neuartige Strukturen der vertikalen und horizontalen Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf unterschiedlichen Politikebenen erforderlich. Die Komplexität derartiger Strukturen und ihre jeweiligen Wirkungsmechanismen sind für viele Menschen in der Bundesrepublik nicht mehr nachvollziehbar und rufen deshalb diffuse Ängste und Unsicherheiten hervor. In der Folge stoßen internationale Vereinbarungen häufig auf Ablehnung: Einerseits bei denjenigen, die für ihre Umsetzung politisch verantwortlich sind, andererseits bei denen, die von den Auswirkungen einer solchen Umsetzung tangiert werden. Diese allgemeine Feststellung trifft auch auf das spezifische Politikfeld „Wald“ zu. Vor diesem Hintergrund soll die Untersuchung von „Wirkungen der globalen Waldpolitik in Deutschland“ einmal zur Offenlegung internationaler Zusammenhänge beitragen und gleichzeitig einen grundlegenden Einblick in die Effekte globaler waldbezogener Beschlüsse auf nationaler Ebene ermöglichen. Auf diese Weise mag es gelingen, die beschriebenen Ängste und Unsicherheiten bei den relevanten forstpolitischen Akteuren in der Bundesrepublik abzubauen und die durchaus vorhandenen Chancen einer solchen Entwicklung aufzuzeigen.

Viele Seiten unterstützten mich während meiner Forschungsarbeit und im Verlauf der Redaktion. An vorderster Stelle gebührt mein herzlicher Dank Herrn Prof. Dr. Karl-Reinhard Volz, der mich bei meiner Dissertation ausgezeichnet betreut hat. Als Doktorvater und Leiter des Instituts für Forstpolitik der Universität Freiburg gab er mir wertvolle Anregungen und Hinweise für die Erstellung der Arbeit. Ebenso danke ich Herrn Prof. Dr. Gero Becker für die Bereitschaft, das Zweitgutachten für diese Arbeit zu erstellen. Zu Dank verpflichtet bin ich darüber hinaus allen Kolleginnen und Kollegen des Instituts für Forstpolitik. Anregungen und Kritik in Doktorandenseminaren, Theoriediskussionen sowie v.a. das freundschaftliche und offene Arbeitsklima haben zur Lösung zahlreicher Probleme beigetragen.

Bedeutsam für das Zustandekommen der Untersuchung war eine großzügige finanzielle Förderung durch die Volkswagen-Stiftung, welche das Projekt im Rahmen des Forschungsschwerpunktes „Globale Strukturen und deren Steuerung“ unterstützte. Dabei gilt mein be-

sonderer Dank Herrn Dr. Alfred Schmidt, der als kompetenter Ansprechpartner jederzeit für inhaltliche und organisatorische Rückfragen zur Verfügung stand.

Ebenso danke ich den fast vierzig Experten, die sich trotz einer häufig angespannten terminlichen Situation zu ausführlichen Interviews bereit fanden und mir geduldig „Rede und Antwort“ standen. Hervorheben möchte ich an dieser Stelle Herrn Dr. Ulrich Hoenisch, Leiter des Referats für „Nachhaltige Forstwirtschaft & Internationale Walderhaltung“ im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Neben der „Versorgung“ mit zahlreichen fachlichen Inputs ermöglichte er mir die Teilnahme an der vierten Sitzung des „Intergovernmental Forum on Forests“ (IFF) der Vereinten Nationen, wodurch ich einen vertieften Einblick in den Verlauf und die Dynamik internationaler Verhandlungen gewinnen konnte.

Zu danken habe ich auch meiner Lebensgefährtin Sandra Martin sowie meinem gesamten Freundeskreis für den Rückhalt, die konstruktive Kritik und die vielen Hilfestellungen, die sie mir im Verlauf der Dissertationszeit zukommen haben lassen.

Meinen ganzen Dank schulde ich schließlich meinen lieben Eltern, Margrit und Klaus Hofmann, für ihre stetige bereitwillige Förderung. Ihnen widme ich daher diese Arbeit.

Freiburg, im März 2002 Frank Hofmann

Inhalt

1 EINLEITUNG 1

1.1 „GLOBALISIERUNG“ UND „INTERNATIONALISIERUNG“ DER WALDPOLITIK 4
1.2 DAS FORSTPOLITISCHE MEHREBENENSYSTEM 5
1.3 FRAGESTELLUNG 6
1.4 ZUM AUFBAU DER ARBEIT 7

2 STRUKTURELLE GRUNDLAGEN DER WALDPOLITIK AUF INTERNATIONALER UND NATIONALER EBENE 9

2.1 DIE WELTWEITE ZERSTÖRUNG VON WALDÖKOSYSTEMEN 9
2.2 DIE ENTSTEHUNG DES INTERNATIONALE WALDREGIMES 12
2.3 ELEMENTE DES INTERNATIONALEN WALDREGIMES 17
2.4 AUSGEWÄHLTE FORSTPOLITISCHE STRUKTUREN IN DEUTSCHLAND 28

3 THEORETISCHER BEZUGSRAHMEN 38

3.1 DIMENSIONEN UND TRENDS DER GLOBALISIERUNG 38
3.2 GLOBAL GOVERNANCE 42
3.2.1 Der Global Governance-Begriff 42
3.2.2 Dimensionen von Global Governance 48
3.2.3 Strukturdeterminanten von Global Governance 50
3.2.4 Ausgewählte Handlungsebenen von Global Governance 59
3.3 REGIMETHEORIE 62
3.3.1 Der Regimebegriff 62
3.3.2 Regimeanalyse: Fragestellungen und theoretische Erklärungsansätze 65
3.3.3 Regimewirkungen 70
3.3.4 Regime in den internationalen Umweltbeziehungen 79
3.4 POLITIKFELDANALYSE 81
3.5 HYPOTHESEN UND FORSCHUNGSLEITENDE FRAGEN 83

4 METHODEN UND UNTERSUCHUNGSMATERIAL 87

4.1 QUANTITATIVE UND QUALITATIVE FORSCHUNG 87
4.2 SOZIALWISSENSCHAFTLICHE INHALTSANALYSE 90
4.2.1 Theoretische Grundlagen 90
4.2.2 Die Themenanalyse 91
4.2.3 Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand 93
4.3 DAS QUALITATIVE INTERVIEW 97
4.3.1 Theoretische Grundlagen 98
4.3.2 Das problemzentrierte Interview 99
4.3.3 Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand 101

4.4 DIE TEILNEHMENDE BEOBACHTUNG....104
4.4.1 Theoretische Grundlagen....105
4.4.2 Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand....106

5 ERGEBNISSE....109

5.1 PARLAMENTARISCHE VORGÄNGE ZUM THEMA WALD UND FORSTWIRTSCHAFT....109
5.1.1 Gesamtverteilung der parlamentarischen Vorgänge auf die Oberkategorien....109
5.1.2 Chronologische Verteilung der parlamentarischen Vorgänge im Untersuchungszeitraum....110
5.1.3 Arten parlamentarischer Vorgänge....114
5.1.4 Beantwortung der Anfragen durch die verschiedenen Bundesministerien....115
5.1.5 Sonstige Ergebnisse....118
5.2 BUND-LÄNDER-VERGLEICH: ASPEKTE INTERNATIONALER WALDPOLITIK IN DEN JAHRESBERICHTEN AUSGEWÄHLTER LANDESFORSTVERWALTUNGEN UND IN DEN AGRARBERICHTEN DES BMVEL....123
5.2.1 Verteilung der Häufigkeiten in den Oberkategorien....123
5.2.2 Häufigkeitsverteilung in den Oberkategorien, aufgeschlüsselt nach einzelnen Bundesländern und BMVEL....125
5.2.3 Chronologische Verteilung ausgewählter Ergebnisse im Untersuchungszeitraum....129

5.3 ERGEBNISSE DER EXPERTENINTERVIEWS ZUR WIRKUNG DER INTERNATIONALEN WALDPOLITIK IN DEUTSCHLAND....135
5.3.1 Einführung....135
5.3.2 Die Wahrnehmung des Internationalen Waldregimes....138
5.3.2.1 Bundesministerien und nachgeordnete Behörden....138
5.3.2.2 Landesforstverwaltungen und nachgeordnete Behörden....140
5.3.2.3 Kommunale Waldbesitzer....142
5.3.2.4 Waldbesitzerverbände....143
5.3.2.5 Sektorale forstliche Vereinigungen....144
5.3.2.6 Umwelt- und Naturschutzverbände....145
5.3.2.7 Holz- und Papierindustrie....146
5.3.2.8 Zertifizierungssysteme....147
5.3.2.9 Gewerkschaften....147
5.3.3 Das Engagement der Akteure im Rahmen des Internationalen Waldregimes....149
5.3.3.1 Bundesministerien und nachgeordnete Behörden....149
5.3.3.2 Landesforstverwaltungen und nachgeordnete Behörden....152
5.3.3.3 Kommunale Waldbesitzer....154
5.3.3.4 Waldbesitzerverbände....155
5.3.3.5 Sektorale forstliche Vereinigungen....156
5.3.3.6 Umwelt- und Naturschutzverbände....157
5.3.3.7 Holz- und Papierindustrie....159
5.3.3.8 Zertifizierungssysteme....160
5.3.3.9 Gewerkschaften....161

5.3.4 Die Rolle der Umwelt-NGOs (ENGOs) *162*
5.3.4.1 Bundesministerien und nachgeordnete Behörden 162
5.3.4.2 Landesforstverwaltungen und nachgeordnete Behörden 165
5.3.4.3 Kommunale Waldbesitzer 167
5.3.4.4 Waldbesitzerverbände 168
5.3.4.5 Sektorale forstliche Vereinigungen 170
5.3.4.6 Umwelt- und Naturschutzverbände 172
5.3.4.7 Holz- und Papierindustrie 174
5.3.4.8 Zertifizierungssysteme 175
5.3.4.9 Gewerkschaften 176
5.3.5 Die föderale Struktur des forstpolitischen Systems in Deutschland *178*
5.3.5.1 Bundesministerien und nachgeordnete Behörden 178
5.3.5.2 Landesforstverwaltungen und nachgeordnete Behörden 182
5.3.5.3 Kommunale Waldbesitzer 185
5.3.5.4 Waldbesitzerverbände 186
5.3.5.5 Sektorale forstliche Vereinigungen 188
5.3.5.6 Umwelt- und Naturschutzverbände 189
5.3.5.7 Holz- und Papierindustrie 191
5.3.5.8 Zertifizierungssysteme 192
5.3.5.9 Gewerkschaften 193
5.3.6 Wirkungen des Internationalen Waldregimes auf nationaler Ebene *194*
5.3.6.1 Bundesministerien und nachgeordnete Behörden 194
5.3.6.2 Landesforstverwaltungen und nachgeordnete Behörden 201
5.3.6.3 Kommunale Waldbesitzer 204
5.3.6.4 Waldbesitzerverbände 205
5.3.6.5 Sektorale forstliche Vereinigungen 206
5.3.6.6 Umwelt- und Naturschutzverbände 208
5.3.6.7 Holz- und Papierindustrie 211
5.3.6.8 Zertifizierungssysteme 212
5.3.6.9 Gewerkschaften 213
5.3.7 Das Nationale Waldprogramm *215*
5.3.7.1 Bundesministerien und nachgeordnete Behörden 216
5.3.7.2 Landesforstverwaltungen und nachgeordnete Behörden 218
5.3.7.3 Kommunale Waldbesitzer 220
5.3.7.4 Waldbesitzerverbände 221
5.3.7.5 Sektorale forstliche Vereinigungen 223
5.3.7.6 Umwelt- und Naturschutzverbände 224
5.3.7.7 Holz- und Papierindustrie 226
5.3.7.8 Zertifizierungssysteme 228
5.3.7.9 Gewerkschaften 229

5.4 ERGEBNISSE DER TEILNEHMENDEN BEOBACHTUNG ZUR UMSETZUNG INTERNATIONALER WALDPOLITIK IN EIN „NATIONALES WALDPROGRAMM (NFP)“ 231
5.4.1 Ausgangssituation und Grundstruktur des NFP-Prozesses *231*
5.4.2 Inhaltliche Aspekte des NFP-Prozesses *234*
5.4.3 Strukturelle Aspekte des NFP-Prozesses *235*
5.4.4 Im Vorfeld des NFP-Prozesses nicht ausreichend geklärte Fragen *238*
5.4.5 Akteursspezifische Aspekte des NFP-Prozesses *241*
5.4.6 Die zweite NFP-Phase – Stand und Ausblick *245*

6 DISKUSSION 248

6.1 DISKUSSION DER ANGEWANDTEN METHODEN 248
6.2 DISKUSSION DER ERGEBNISSE 259
6.2.1 Regimes as Bestowers of Authority 259
6.2.2 Regimes as Learning Facilitators 267
6.2.3 Regimes as Role Definers 273
6.2.4 Regimes as Agents of Internal Realignments 277
6.2.5 Schlußbetrachtung 284

7 ZUSAMMENFASSUNG 287

8 LITERATURVERZEICHNIS 294

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
AGDW	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände e.V.
ARA	Arbeitsgemeinschaft Regenwald und Artenschutz e.V.
BFH	Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BM	Bundesministerium
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (bis 2001)
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (seit 2001)
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
BVVG	Bodenverwertungs- und –verwaltungs GmbH
BW	Baden-Württemberg
BWaldG	Bundeswaldgesetz
BY	Bayern
CBD	Convention on Biological Diversity
CCD	Convention to Combat Desertification
CEPF	Confédération Européenne des Propriétaires Forestiers
CFDT	Committee on Forest Development in the Tropics
CGG	Commission on Global Governance
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
COFO	Committee On Forestry
CPF	Collaborative Partnership on Forests
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe
CSD	United Nations Commission on Sustainable Development
DBMV	Deutscher Biomasseverband
DFV	Deutscher Forstverein
DFWR	Deutscher Forstwirtschaftsrat
DHWR	Deutscher Holzwirtschaftsrat
DIP	Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund

ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
EK	Enquete-Kommission
ENGO	Environmental Non-Governmental Organizations
EU	Europäische Union
FAG	Forestry Advisers Group
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FCCC	Framework Convention on Climate Change
FFH-Richtlinie	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
FSC	Forest Stewardship Council
G7-Staaten	Die sieben führenden Industrienationen (USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Japan, Italien, Kanada)
G77-Staaten	Größte Interessenkoalition von Staaten der Dritten Welt bei den Vereinten Nationen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEF	Global Environmental Facility
GS	Gewerkschaften
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GV Holzhandel	Gesamtverband Holzhandel
HE	Hessen
HPI	Holz- und Papierindustrie
IAF	International Arrangement on Forests
IFF	Intergovernmental Forum on Forests
IG BAU	Industriegewerkschaft Bauen - Agrar – Umwelt
IISD	International Institute for Sustainable Development
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
INC	Intergovernmental Negotiation Committee
IPF	Intergovernmental Panel on Forests
ISO	International Standardization Organization
ITTA	International Tropical Timber Agreement
ITTF	Informal Interagency Task Force on Forests
ITTO	International Tropical Timber Organization
IUCN	The World Conservation Union
IUFRO	International Union of Forest Research Organizations
IWF	Internationaler Währungsfonds
KWB	Kommunale Waldbesitzer
LFV	Landesforstverwaltung
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships
MCPFE	Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe
MLR	Ministerium für Ernährung und Ländlicher Raum?
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
NATURA 2000	Naturschutz-Netzwerk der Europäischen Union (bestehend aus Vogelschutz-Richtlinie und Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie)
NFP	National Forest Programme
NGO(s)	Non-Governmental Organization(s)
NS	Niedersachsen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OILPOL	Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil
PEFC	Pan-European Forest Certification
RP	Rheinland Pfalz
SA	Sachsen

SFM	Sustainable Forest Management
SFV	Sektorale forstliche Vereinigungen
TFAP	Tropical Forestry Action Plan
TH	Thüringen
UBA	Umweltbundesamt
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCHE	United Nations Conference on the Human Environment
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFF	United Nations Forum on Forests
UNGASS	United Nations General Assembly Special Session
UNU	United Nations University
UNV	Umwelt- und Naturschutzverbände
VDP	Verband der Deutschen Papierfabriken e.V.
VDS	Verband der Deutschen Säge- und Holzindustrie e.V.
WBV	Waldbesitzerverbände
WCED	World Commission on Environment and Development
WIR	World Resources Institute
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wide Fund for Nature
ZS	Zertifizierungssysteme

1 Einleitung

Waldökosysteme sind weltweit von großflächiger Degradierung und Zerstörung betroffen. Dieses Phänomen beschränkt sich nicht nur auf tropische und boreale Wälder, deren Gesamtfläche nach wie vor rapide abnimmt, sondern es schließt auch die Wälder der gemäßigten Breiten mit ein, die häufig durch Brände, Insektenkalamitäten und neuartige Waldschäden in Mitleidenschaft gezogen sind.[1] Die enge Verflechtung der unterschiedlichen Waldfunktionen mit existentiellen Lebensgrundlagen des Menschen, wie dem Klima, dem Schutz des Bodens, dem Trinkwasserhaushalt oder der Erhaltung der biologischen Vielfalt, macht diese Entwicklung zu einem herausragenden Umweltproblem der Gegenwart.[2] Um der fortschreitenden Waldvernichtung entgegenzusteuern, hat die internationale Völkergemeinschaft seit der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED), die 1992 in Rio de Janeiro stattfand, eine ganze Reihe von Prozessen in Gang gesetzt, die sich neben weiteren Aspekten des globalen Umweltschutzes auch mit dem Schutz der Wälder befassen. Im Rahmen dieser seit fast zehn Jahren andauernden Entwicklung sind viele Staaten – unter ihnen auch die Bundesrepublik Deutschland – Verpflichtungen eingegangen, die auf nationaler Ebene operationalisiert und in konkrete Handlungsprogramme umgesetzt werden sollen.[3]

Treibende Kraft im Kontext dieser zunehmenden „Globalisierung" der Umwelt- und Waldpolitik[4] ist die seit etwa zwanzig Jahren wachsende Erkenntnis, daß nationale Maßnahmen alleine bei vielen der aktuellen Probleme keine ausreichende Lösung darstellen. Schadstoffbelastungen der Luft, die Zerstörung der stratosphärischen Ozonschicht oder die Verschmutzung der Weltmeere enden nicht an den Grenzen von Nationalstaaten und lassen sich nur mit Hilfe gemeinsam koordinierter Maßnahmen eindämmen. Im Gegensatz zu staatlich organisierten Gesellschaften existiert auf der internationalen Ebene allerdings keine übergeordnete Zentralinstanz, die legitimiert wäre, verbindliche Regeln zur Lösung von Umweltproblemen zu erlassen und deren Einhaltung zu kontrollieren. Eine wirkungsvolle internationale Umweltpolitik muß deshalb weitgehend ohne die Option legislativen Zwangs auskommen und kann nur auf der Basis einer entsprechenden Selbstkoordination der beteiligten Akteure Erfolg haben.

[1] Vgl. z.B. EK (1994: 345ff); FAO (1997, 1999, 2001).
[2] Vgl. z.B. EK (1994: 345, 357f).
[3] Vgl. z.B. UNCED (1992); BML (1994; 1997); BMVEL (2001).
[4] In der vorliegenden Arbeit wird bewußt der Begriff *„(globale) Waldpolitik"* anstelle der herkömmlichen Diktion *„Forstpolitik"* verwendet. Hintergrund ist die Tatsache, daß das Politikfeld „Wald und Forstwirtschaft" auf der internationalen Ebene ein sehr breites Spektrum von ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten berührt, das sich mit dem Ausdruck „Forstpolitik" (im Sinne einer Hervorhebung von zielorientierten Bewirtschaftungsmaßnahmen) nicht adäquat wiedergeben läßt. Allerdings wird am Adjektiv „forstpolitisch" festgehalten und dieses nicht durch die Begrifflichkeit „waldpolitisch" ersetzt.

Mit der wachsenden Bedeutung internationaler Koordination und Kooperation im Umweltbereich nimmt auch der Druck auf den Forstsektor zu, neue Schwerpunkte zu setzen und sich den veränderten Herausforderungen einer globalisierten Waldpolitik zu stellen.[5] Zwar kann nach wie vor davon ausgegangen werden, daß souveräne Staaten die entscheidenden Akteure im internationalen System darstellen, ihr umwelt- und forstpolitisches Handeln wird allerdings zunehmend auch jenseits der Grenzen des Nationalstaats integriert werden müssen (vgl. ZÜRN 1998: 22ff). Konkret bedeutet dies, daß sich die forstpolitische Ausgangslage vor dem Hintergrund einer zunehmenden *Globalisierung der Waldpolitik* für Deutschland und auch für andere Länder deutlich verändert hat: „Multinationale Organisationen und Konferenzen geben [der] Forstpolitik zunehmend nicht nur Themen sondern auch Inhalte vor. Das Spektrum reicht dabei von Vorschriften und Richtlinien, die letztendlich jeden Waldbesitzer [...] unmittelbar betreffen, über völkerrechtlich verbindliche Konventionen, die im nationalen Rechtssystem umzusetzen sind, bis hin zu international verabschiedeten Resolutionen, Deklarationen, Protokollen und Expertenpapieren, die zwar alle keinen formal verpflichtenden Charakter haben, aber dennoch von nicht zu unterschätzendem Einfluß sind“ (STEMBERGER & SCHIMA 1997).

Die Gesamtheit all dieser rechtlich unverbindlichen, teilweise aber auch verbindlichen Komponenten mit Bezug zum Problemfeld Wald und Forstwirtschaft trägt deutliche Züge eines *internationalen Umweltregimes*. Dabei handelt es sich im politikwissenschaftlichen Sinne um „soziale Institutionen, die auf einer Reihe von ausgehandelten Prinzipien, Normen, Regeln, Entscheidungsverfahren und Programmen beruhen, welche das Verhalten von Akteuren in spezifischen Problemfeldern steuern“ (LEVY, YOUNG & ZÜRN 1995: 274; Übersetzung d.V.). Im Gegensatz zu vielen anderen internationalen Umweltregimen ist das Waldregime allerdings durch eine starke thematische Zersplitterung seiner einzelnen Elemente gekennzeichnet. So lassen sich neben dem eigentlichen UN-Waldprozeß auch in der Biodiversitätskonvention (CBD), der Klimarahmenkonvention (FCCC) oder der Wüstenkonvention (CCD) der Vereinten Nationen indirekte Bezüge zum Wald und zur Forstwirtschaft finden, ohne daß diese erkennbar vernetzt sind und ein in sich konsistentes Gesamtbild ergeben. Jede der genannten völkerrechtlichen Konventionen stellt für sich selbst einen solch *dynamischen* und *komplexen*

[5] Der österreichische Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft beschreibt diese Entwicklung 1997 mit den Worten: „Forstpolitik hat sich in den letzten Jahren stark verändert: weg von der reinen Fokussierung auf Holzerzeugung und Bestandesvermehrung hin zu einer neuen Forstpolitik, die ökologische Themen vermehrt berücksichtigt, lautet die Devise. Die Globalisierung stellt dabei Forstsektor und -politik vor neue Herausforderungen“ (MOLTERER 1997). Auf ähnliche Weise äußert sich ANZ (1999: 878): „Die verstärkt internationale Zusammenarbeit im Forst- und Umweltbereich hat den Rahmen für traditionelle Forstpolitik oder das, was man als Forstpolitik ausgegeben hat, radikal verändert, zwingt dazu, Dinge neu zu überdenken, die man bisher als selbstverständlich angesehen hat oder vernachlässigen konnte.“

Kosmos dar, daß es sehr schwierig ist, alle aktuellen Entwicklungen, die den Wald und die Forstwirtschaft betreffen, wahrzunehmen und zu bewerten. Dies ist insofern problematisch, als selbst Experten, die sich intensiv mit den Prozessen auf internationaler Ebene auseinandersetzen, Schwierigkeiten haben, die existierende Fülle an formellen und informellen Vereinbarungen und deren Konsequenzen für die nationale Ebene zu überblicken.

Es mag deshalb wenig überraschen, daß große Teile der deutschen Forstwirtschaft, vor allem die Interessenverbände des privaten und kommunalen Waldeigentums, aber auch die Länderforstverwaltungen die Elemente des Internationalen Waldregimes nur sehr selektiv wahrnehmen[6] und seinen Vorgaben mit erheblichen Bedenken oder sogar konkreten Vorbehalten gegenüberstehen.[7] Dahinter mag in erster Linie die erwähnte Dynamik und Komplexität der unterschiedlichen Prozesse stehen, die das internationale Waldregime konstituieren. Zum einen hat es den Anschein, daß Konferenzen und Verhandlungen, die unter der Ägide der Vereinten Nationen stattfinden, für viele nationale Akteure in einen derart (praxis-) fernen Kontext eingebettet sind, daß sich nur schwer ein Bezug zur eigenen Situation herstellen läßt. Zwischen internationaler und nationaler Ebene klafft offensichtlich eine Lücke, die ohne einen entsprechenden Brückenschlag nicht leicht zu überwinden ist. Zum anderen befassen sich viele Inhalte des Internationalen Waldregimes mit Themenbereichen, die in ihrer ursprünglichen Intention auf völlig andere Verhältnisse, z.B. auf solche in (Tropenwald-) Ländern der Dritten Welt zugeschnitten sind. Die Überprüfung einer möglichen Relevanz und die Übertragung auf die eigene Situation erfordert ein hohes Maß an Fachwissen und kontinuierlicher Auseinandersetzung mit den politischen Prozessen auf internationaler Ebene, über das in Deutschland nur wenige Experten verfügen dürften.

Es ist davon auszugehen, daß diese Tendenzen in der Bundesrepublik zur allgemeinen Befürchtung vieler Akteure beitragen, das derzeit gegebene Maß an forstpolitischer und letztendlich auch forstbetrieblicher *Selbststeuerungsfähigkeit* durch Prozesse einzubüßen, die auf einer Ebene jenseits der eigenen Einflußlogik und -möglichkeiten stattfinden. Verschärft wird diese Situation aus Sicht der traditionellen forstpolitischen Akteure[8] seit einigen Jahren dadurch, daß mit den international agierenden Nichtregierungsorganisationen (NGOs) „neue“

[6] SKALA-KUHMANN (1999a: 6) etwa stellt in diesem Zusammenhang fest: „Trotz des umfangreichen und komplexen Instrumentariums im Forstbereich kommt nach Auffassung aller an den Prozessen beteiligten nicht ‚genug‘ auf der nationalen Ebene an.“ Ähnlich argumentiert SCHWOERER (2001: 463): „Die Forstpraxis wird durch das zunehmende komplizierte internationale Waldregime nur schwer erreicht. Neben dem Sprachenproblem ist dies ein allgemeines Umsetzungsproblem ‚von der Forstdiplomatie zur Forstpraxis‘ [...].“

[7] Vgl. z.B. HAGELÜKEN (2000); HOLZZENTRALBLATT (2000); FEHRLE (1999); PETERS (1999); GIESEN (1997).

[8] Mit dem Begriff *„traditionell“* sind solche Akteure gemeint, die sich bereits seit Ende des Zweiten Weltkriegs kontinuierlich in der Forstpolitik engagieren und diese bis heute maßgeblich mitbestimmen. Im Kern sind dies

Akteure auf der forstpolitischen Bühne auftreten, die mit eigenen Konzepten, Strategien und Instrumenten Ziele einer globalisierten Waldpolitik verfolgen.[9] Im internationalen wie im nationalen Kontext äußert sich dies i.d.R. in Form von Forderungen nach einer verstärkten Berücksichtigung *ökologischer* und *sozialer* Belange im Wald und bei seiner Bewirtschaftung.[10] Gleichzeitig werden von den NGOs mit Nachdruck umfangreiche *Partizipationsmöglichkeiten* im Rahmen forstpolitischer Prozesse auf nationaler und sub-nationaler Ebene eingefordert.[11]

Das bisher Gesagte läßt sich in der grundlegenden Ausgangsthese zusammenfassen, daß von einer signifikanten „Globalisierung" bzw. „Internationalisierung" der Forstpolitik gesprochen werden kann. Obwohl die meisten forstpolitischen Entscheidungen nach wie vor auf der nationalen Ebene fallen, ist die steigende Bedeutung und der Einfluß globaler Entwicklungen unübersehbar.[12] Diese Tatsache alleine erlaubt allerdings noch keine Rückschlüsse darauf, „**wie**" die verschiedenen Elemente des internationalen Waldregimes von den relevanten Akteuren auf nationaler und sub-nationaler Ebene tatsächlich wahrgenommen, aufgegriffen, operationalisiert und entsprechend implementiert werden.

1.1 „Globalisierung" und „Internationalisierung" der Waldpolitik

Vor einer Konkretisierung der zugrundeliegenden Fragestellung scheint es hilfreich, die beiden bisher unspezifisch verwendeten Begriffe „Globalisierung" und „Internationalisierung" der Waldpolitik so zu umreißen, daß ihre Bedeutung der Intention der Arbeit gerecht wird. Prinzipiell werden die beiden Begriffe in der Lehre von den Internationalen Beziehungen synonym verwendet und bezeichnen einen „[...] Komplex von Veränderungen im internationalen Umfeld von Nationalstaaten, durch welche die Sensitivität nationaler politischer oder politisch-ökonomischer Systeme für internationale Veränderungen zunimmt" (SCHMIDT 1995: 445). Im Rahmen der Arbeit wird deshalb auch gleichbedeutend von einer „globalen" bzw. „internationalen" Waldpolitik gesprochen. Für den Titel der vorliegenden Untersuchung wurde allerdings dem Begriff der „globalen Waldpolitik" der Vorzug gegeben, da er semantisch eine deutlichere Verknüpfung zur Ebene der Vereinten Nationen herstellt als dies der Aus-

die Länderforstverwaltungen, das Bundeslandwirtschaftsministerium, die Vereinigungen des städtischen und kommunalen Waldbesitzes, die privaten Waldbesitzerverbände und der Deutsche Forstwirtschaftsrat.

[9] Vgl. z.B. WEBER ET AL. (2000).

[10] Vgl. z.B. BUND (1995); BUND et al. (1996); Greenpeace (1994, 1996); NABU (1996, 1998); HAUFF ET AL. (1997).

[11] Vgl. z.B. BORRINI (1993); SCHMIDT & TAKE (1997); FAO (2000); KOCH & WASMER (2001).

[12] HOGL (1999: 4) umschreibt diese Entwicklung mit den Worten: „[...] national forest policy networks have become increasingly interwoven with international and EU policy networks."

druck „international“ tut. Hintergrund dieser Argumentation ist die Tatsache, daß mit der „Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe“ (MCPFE) eine weitere Ebene existiert, die häufig als „international“ bezeichnet wird.

In Analogie zu den Ausführungen von HOGL (1999) über Tendenzen einer Europäisierung der Forstpolitik,[13] wird die Globalisierung der Waldpolitik als das Entstehen und die Weiterentwicklung eigener Strukturen politischer Steuerung *mit zentralem Bezug zur Ebene der Vereinten Nationen* definiert. Diese Globalisierung manifestiert sich auf internationaler Ebene in der Form politischer, rechtlicher und sozialer Institutionen, die für die Interaktion forstpolitischer Akteure und für die Lösung forstpolitischer Probleme relevant sind. Als Fundament dienen dabei völkerrechtlich verbindliche und unverbindliche Normen, Regeln und Verfahren der politischen Steuerung, die etwas verbieten, ermöglichen oder verlangen können. Die Reichweite dieses Handlungsrepertoires erstreckt sich dabei auf die internationale, die (makro-) regionale,[14] die nationale und auch die sub-nationale Ebene. Globalisierung der Waldpolitik bedeutet somit auch das Entstehen einer neuen Politikebene, die anhand kollektiv bindender Normen und Regeln auf Mechanismen des „Regierens ohne Weltregierung“ (KOHLER-KOCH 1993) setzt. Im bereits existierenden forstpolitischen *Mehrebenensystem* interagiert die neue mit den bestehenden Ebenen und wirkt auf diese zurück.

1.2 Das forstpolitische Mehrebenensystem

Wald und Forstwirtschaft waren in den letzten Jahren nicht nur Gegenstand globaler Prozesse, sondern wurden auch auf der sog. pan-europäischen Ebene und auf Ebene der EU behandelt. HOGL (1999: 3) spricht in diesem Zusammenhang von einer „signifikanten Europäisierung“ der Forstpolitik. Wenn die Auswirkungen der Globalisierung der Waldpolitik auf innerstaatlicher Ebene untersucht werden sollen, muß versucht werden, diesen Prozeß und seine Effekte von Aspekten zu lösen, die ihren Ursprung in der pan-europäischen oder in der EU-Dimension haben. Dabei ist es wahrscheinlich, daß die Trends globaler Waldpolitik durch den „Filter“ des pan-europäischen Prozesses bzw. durch die Rolle der EU abgeschwächt oder aber auch verstärkt werden können. Jedenfalls gilt es, die Wirkung der unabhängigen Variable – also der Globalisierung der Waldpolitik – so weit wie möglich zu isolieren. Dies könnte methodisch durch eine genaue Analyse der jeweiligen Prozesse, z.B. durch das Erfassen der zeit-

[13] Er bezieht sich dabei auf die von KNILL & LEHMKUHL (1999) analysierten Mechanismen einer fortschreitenden Europäisierung („Europeanization“).

[14] Der Begriff *„(makro-) regional“* meint im Kontext der Arbeit Regionen im Sinne von „Weltregionen“ (z.B. Europa) und keine sub-staatlichen Strukturen wie etwa die Region „Rhein-Main“. Im weiteren Verlauf der Untersuchung wird der Begriff „regional“ im ersten Bedeutungszusammenhang verwendet.

lichen Abfolge von bestimmten Ereignissen versucht werden. Dabei läßt sich in Übereinstimmung mit HOGL (1999: 6) allerdings festhalten, daß es aus mehreren Gründen fraglich ist, „ob zwischen den Effekten der ‚Globalisierung', der ‚Pan-Europäisierung' und der ‚Europäisierung' der Forstpolitik auf nationaler Ebene letzten Endes valide unterschieden werden kann [...]." Zum einen läßt sich vermuten, daß nationale Akteure nicht nur auf eingetretene, sondern auch auf erwartete Entwicklungen reagieren, was die Untersuchung der zeitlichen Abfolge von Ursache und Wirkung eines Prozesses erschwert, wenn nicht gar unmöglich macht. Zum anderen kann davon ausgegangen werden, daß die erwähnten Prozesse in Wechselwirkung stehen und sich gegenseitig beeinflussen. Diese Tendenz wird nicht zuletzt durch die Tatsache verstärkt, daß auf den verschiedenen Ebenen meist der gleiche Kreis von Experten agiert und die Grenzen zwischen den behandelten Themenkomplexen oft fließend sind. In der Konsequenz bleibt festzuhalten, daß sich die aktuelle deutsche Forstpolitik innerhalb der Grenzen eines „forstpolitischen Mehrebenensystems" bewegt, das neben der traditionellen subnationalen und nationalen Ebene auch die EU-Ebene, die Ebene des pan-europäischen Prozesses sowie die globale Ebene umfaßt. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die globale Ebene und betrachtet – soweit eine entsprechende Unterscheidung überhaupt möglich ist – waldrelevante Aspekte mit einem zentralen Bezug zum institutionellen System der Vereinten Nationen.

1.3 Fragestellung

Vor dem Hintergrund der skizzierten forstpolitischen Entwicklungen des vergangenen Jahrzehnts läßt sich die zentrale Fragestellung der vorliegenden Untersuchung folgendermaßen zusammenfassen: *Welche Wirkungen hat die Globalisierung der Waldpolitik auf das nationale, föderal strukturierte forstpolitische System der Bundesrepublik Deutschland?* Oder, stärker an den handelnden Akteuren orientiert: *Wie wirken sich die Impulse und Vorgaben einer globalen Waldpolitik auf die Wahrnehmung, das Handeln und den politikfeldspezifischen Einfluß der waldrelevanten Akteure in Deutschland aus?*

Dabei wird die Existenz eines internationalen Waldregimes als weitgehend unstrittig vorausgesetzt und fungiert somit als unabhängige Variable der Arbeit. Es stellt sich deshalb nicht die Frage nach dem „**ob**", sondern nach dem „**wie**" von Wirkungen einer globalen Waldpolitik. Da bislang noch keine systematischen Erkenntnisse aus diesem Forschungsbereich vorliegen, wird die Fragestellung nicht weiter fokussiert, d.h. die abhängige Variable nicht so eng gefaßt, daß sich *dauerhafte Veränderungen* der nationalen forstpolitischen Strukturen eindeutig

isolieren lassen. Ein solches Vorgehen scheint einmal aufgrund der Kürze des bisherigen Wirkungszeitraums einer globalen Waldpolitik von etwas mehr als acht Jahren nur schwer durchführbar. Darüber hinaus schränken die spezifische Dynamik des Internationalen Waldregimes, seine Komplexität und seine Vernetzung mit regionalen Prozessen die Möglichkeiten zur inhaltlichen Abstraktion stark ein. Dies bedeutet, daß auch einzelne Prozesse und aktuelle Programme für die Untersuchung von Interesse sind, selbst wenn sie langfristig eventuell zu keinem nachhaltigen Einfluß auf die institutionellen Strukturen des nationalen Politikfeldes führen. Mit anderen Worten: Es wird auf breiter Ebene nach Anzeichen für die Wahrnehmung, das Aufgreifen und die Wirkung von Elementen einer globalen Waldpolitik bei den forstpolitischen Akteuren in Deutschland gesucht. Insofern weist die Arbeit einen gewissen „Pilotcharakter“ auf, der weiterführenden Forschungsarbeiten als Grundlage, aber auch als Anregung und Ausgangspunkt dienen kann.

1.4 Zum Aufbau der Arbeit

Im *ersten Teil* der Untersuchung werden die strukturellen Grundlagen der Waldpolitik auf internationaler und auf nationaler Ebene dargestellt. Ausgehend vom globalen Problem der zunehmenden Zerstörung von Waldökosystemen wird eine Brücke zum institutionellen Gefüge der Vereinten Nationen geschlagen, die sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln mit der Waldthematik befassen. Zentrale Aspekte sind dabei die Genese des *Internationalen Waldregimes* sowie die Diskussion seiner wichtigsten Elemente und Charakteristika. Anschließend wird ein knapper Abriß zu den aktuellen forstpolitischen Strukturen im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland gegeben.

Im *zweiten Teil* der Arbeit erfolgt die theoretische Verortung des Themas im Rahmen der Lehre von den Internationalen Beziehungen. Ausgehend vom vieldimensionalen Phänomen der *Globalisierung* mit seinen meist als negativ beschriebenen Auswirkungen auf die Situation der globalen Umwelt[15] schließt sich ein kurzer Exkurs zu der sich verändernden Rolle von Nationalstaaten im Globalisierungszusammenhang an. Den nächsten Gliederungspunkt bildet die ausführliche Vorstellung des Konzeptes von *Global Governance*, das seit einigen Jahren als Referenzrahmen zur Regulierung der negativen Globalisierungskräfte und zur Bewältigung globaler Probleme diskutiert wird. Es umschreibt verschieden akzentuierte Ansätze der Kooperation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren über einzelne Politikebenen hinweg, mit denen versucht wird, die politische Steuerungsfähigkeit von Nationalstaaten auch in

[15] Vgl. z.B. BECK (1997); MÜLLER (1999).

Zukunft zu gewährleisten bzw. wiederherzustellen. Global Governance umfaßt dabei alle Dimensionen der Dreiteilung von Politik in „policy“, „polity“ und „politics“. Die Ausführungen zum Global Governance-Konzept bieten gleichzeitig den strukturellen Rahmen für die Ableitung eines allgemeinen Fragenkatalogs, welcher die Untersuchung forschungsleitend überspannt.

Aufgrund ihrer prominenten Rolle als zentrale Handlungsebene und theoretisches Fundament von Global Governance erfolgt eine detaillierte Darstellung der *Regimetheorie* mit einem Schwerpunkt auf dem Aspekt der *Regimewirkungen*. Vor diesem Hintergrund dient ein von YOUNG & LEVY (1999) entwickeltes Modellkonzept zur Wirkung von Umweltregimen als Basis für die *Hypothesenbildung*. Der Auseinandersetzung mit dem Global Governance-Ansatz und der Regimetheorie wird ein bewußt breiter Raum eingeräumt, um dem Pilotcharakter der Arbeit Rechnung zu tragen und eventuell folgenden Untersuchungen ein theoretisches Anknüpfen zu erleichtern.

Der *dritte Teil* der Arbeit hat die Beschreibung des *Untersuchungsmaterials* und der im Rahmen der Arbeit angewandten *Methoden* zum Inhalt. Neben dem Instrument der sozialwissenschaftlichen Inhaltsanalyse werden die Methoden der Expertenbefragung sowie der teilnehmenden Beobachtung vorgestellt.

Die Darstellung der empirischen Ergebnisse erfolgt im *vierten Teil*. Im Mittelpunkt stehen dabei die im Rahmen der Experteninterviews gewonnenen Erkenntnisse zur Wirkung der globalen Waldpolitik in Deutschland. Ergänzt wird dies durch eine quantitative Inhaltsanalyse von parlamentarischen Vorgängen zum Themenkomplex „Wald und Forstwirtschaft“ auf Bundesebene sowie durch eine ähnlich konzipierte Analyse der Jahresberichte von sieben ausgewählten Landesforstverwaltungen und der Agrarberichte des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Den Abschluß bildet eine auf die Methode der teilnehmenden Beobachtung gegründete Untersuchung des partizipativen und sektorübergreifenden Prozesses zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms (NFP).

Im *fünften Teil* der Arbeit werden die unterschiedlichen Ergebnisse aufgegriffen und im Hinblick auf die angewandten Methoden, die zugrundeliegende Fragestellung sowie den theoretischen Bezugsrahmen und die daraus abgeleiteten Hypothesen *diskutiert*. Schließlich folgt eine kurze *Zusammenfassung* der gesamten Untersuchung und ihrer wichtigsten Ergebnisse.

2 Strukturelle Grundlagen der Waldpolitik auf internationaler und nationaler Ebene

2.1 Die weltweite Zerstörung von Waldökosystemen

Die fundamentale Bedeutung der Waldökosysteme als Teil der gemeinsamen unverzichtbaren Lebensgrundlage der Menschheit wird von der Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages (EK) an sechs zentralen Punkten festgemacht. Wälder spielen demnach eine unersetzliche Rolle „(1) für die Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen einschließlich Schutz des Klimas und Erhaltung der biologischen Vielfalt, (2) für die ökonomische, ökologische und soziale Entwicklung der Staaten, (3) als potentiell unerschöpfliche Quelle lebenswichtiger Rohstoffe und genetischer Ressourcen für den menschlichen Bedarf, (4) als Lebensraum insbesondere für indigene Gesellschaften, (5) für die Erhaltung der ländlichen Räume und die Sicherheit und Erweiterung der Erwerbsmöglichkeiten ihrer Bevölkerung, (6) für die Befriedigung sozialer und kultureller Bedürfnisse der Menschen. Sie haben darüber hinaus einen hohen Eigenwert, den es zu respektieren und aus ethischen Gründen zu erhalten gilt“ (EK 1994: 345).[16] Internationale Bemühungen zum Schutz der Wälder stellen deshalb eine Aufgabe dar, „bei der es um die Existenzsicherung des Ökosystems Erde und das menschliche Überleben geht“ (HÖNERBACH 1996: 3).

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind ca. 30% der eisfreien Landmasse der Erde von Wäldern bedeckt.[17] Dies entspricht einer Fläche von ca. 3,8 Mrd. Hektar. Dabei entfallen auf die gemäßigten Waldzonen[18] der Erde ca. 11%, auf die borealen ca. 33% und auf die tropischen ca. 56% dieser Fläche. Im Zeitraum von 1850 bis 1980 ist die globale Waldfläche um ca. 15% zurückgegangen, was einem Verlust von etwa 900 Mio. Hektar entspricht. Zwischen den Jahren 1990 und 2000 hat sich diese Fläche jährlich nochmals um einen Nettowert von 9,4 Mio. Hektar verringert, welcher sich aus der Differenz einer Waldverlustrate von 14,6 Mio. Hektar

[16] Diese Auflistung der Funktionen von Wäldern erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, da sich die Rolle von Waldökosystemen für das ökologische Gleichgewicht der Erde in ihrer Gesamtheit und Komplexität nicht abschließend beurteilen läßt.

[17] Aufgrund unterschiedlichster biologischer, klimatischer und geologischer Voraussetzungen existiert keine weltweit einheitliche Definition von „Wald“. Die FAO bezeichnet in neueren Festlegungen baumbestandene Flächen mit einem Kronenbedeckungsgrad von 10% als Wald (FAO 2001: 31).

[18] Die Wälder der Erde lassen sich nach Klimaregionen und Baumtypen drei übergeordneten ökologischen Zonen (tropisch, temperiert und boreal) zuordnen (FAO 2001: 33). Unter *tropischen* Wäldern werden die besonders vielfältigen Waldtypen der tropischen und subtropischen Klimate mit immergrünen und wechselgrünen Feucht- und Trockenwäldern verstanden. Die Wälder der sommergrünen Laubbäume, immergrünen Nadelbäume und Hartlaubgewächse der gemäßigten mittleren Breiten zählen zu den *temperierten* Wäldern. Die überwiegend von Nadelbäumen dominierten Waldformationen der kaltgemäßigten nördlichen Breiten werden als *boreale* Wälder bezeichnet.

und einem Waldflächenzuwachs[19] von 5,2 Mio. Hektar errechnet (FAO 2001). Die statistischen Daten belegen, daß die weltweite Vernichtung[20] der Wälder drastische Ausmaße angenommen hat. Vor allem die Vernichtung der tropischen Wälder steigt nach wie vor kontinuierlich an; zur Zeit gehen dort etwas mehr als 12 Mio. Hektar Wald pro Jahr verloren.

Die Ursachen für die umfangreichen Waldverluste sind vielfältig und können von Ort zu Ort variieren. In diesem Zusammenhang unterscheidet die FAO (2001: 1) prinzipiell zwischen sog. „major direct causes" für die Zerstörung von Wäldern (z.B. Feuer, Übernutzung, Insektenkalamitäten oder schlechte Holzerntemethoden) und „underlying causes" (z.B. Armut, Bevölkerungswachstum, weltweiter Handel mit Holzprodukten).

In den *temperierten* Wälder Europas, Mittelasiens und Nordamerikas fand die Waldzerstörung zu einem großen Teil bereits in der vorindustriellen Zeit statt. Erst durch die Verwendung von Kohle als Alternative zum bis dahin gebräuchlichen Energieträger Holz, und die Verwendung von Kunstdünger, der eine intensive Landwirtschaft ohne weiteren Landverbrauch ermöglichte, nahm der Druck auf die Wälder in diesen Gebieten ab.[21] Aber auch die Industrialisierung mit ihrem enormen Verbrauch an Ressourcen trug zu einem weiteren Niedergang der temperierten Wälder bei.[22] Zur Zeit nimmt die Waldfläche in der gemäßigten Zone tendenziell zu (FAO 2001: 46). In vielen Regionen sind die Waldökosysteme jedoch durch Stoffeinträge, insbesondere Schwefeldioxid (SO_2), Stickstoffoxide (NO_x), Ammoniak (NH_3) und Ozon (O_3) belastet, die in erster Linie aus dem Energiebereich, dem Verkehrssektor und der Intensivlandwirtschaft stammen. In Kombination mit anderen Faktoren, wie z.B. klimatischen Einflüssen, Schädlingskalamitäten und Krankheitsbefall führen die Stoffeinträge zu komplexen Waldschäden (EK 1994: 450ff).[23] Die vorgeschädigten Bestände fallen vermehrt klimatischen Extremereignissen, vor allem Stürmen, zum Opfer (FAO 2001: 4f).

---

[19] Der Waldflächenzuwachs setzt sich aus der Summe von natürlicher Waldausbreitung und Aufforstungen zusammen. Die Zunahme an Waldfläche resultiert dabei v.a. aus der Anlage von Plantagewäldern. Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre konnten weltweit pro Jahr etwa 3,1 Mio. Hektar Plantagewälder erfolgreich etabliert werden. Etwa die Hälfte davon wurde auf Flächen angelegt, auf denen zu diesem Zweck vorher Naturwald gerodet wurde (FAO 2001: 46). Insofern sind Daten im Zusammenhang mit dem Zuwachs von Waldflächen äußerst kritisch zu betrachten.

[20] Neben der Waldzerstörung im engeren Sinne (Waldflächenrückgang) ist gleichzeitig eine fortschreitende Verschlechterung des *Waldzustandes* in vielen Regionen der Erde zu beobachten. Aus diesem Grund hat die FAO in ihrem „Global Forest Resources Assessment 2000" auch erstmalig versucht, qualitative Daten über den Zustand der Wälder zu erheben. Vor dem Hintergrund der mangelhaften Datenbasis sind aussagekräftige Ergebnisse auf diesem Gebiet erst langfristig zu erwarten (FAO 2001).

[21] Vgl. z.B. MANTEL (1990); EK (1994: 440ff).

[22] HAUCHLER (1993: 307) beziffert den Waldverlust von 1850 bis 1980 für Nordamerika mit ca. 32 Mio. Hektar und für Europa mit ca. 6 Mio. Hektar.

[23] Das Phänomen der komplexen bzw. neuartigen Waldschäden wurde im deutschsprachigen Raum zu Beginn der 80er Jahre v.a. unter dem Schlagwort *„Waldsterben"* diskutiert und hat zu einer weitreichenden Wahrnehmung der Thematik in Politik, Medien und Öffentlichkeit beigetragen. Vgl. z.B. KRÄMER & SUDA (1987); HOLZBERGER (1995); ZIERHOFER (1998).

Menschliche Eingriffe in die *borealen* Wälder und deren Folgen hatten bis vor wenigen Jahrzehnten nur lokalen und (mikro-) regionalen Charakter. Erst seit etwa 1960 dehnen sich die genutzten Flächen im Zuge der infrastrukturellen Erschließung durch eine sich ausweitende Forst- und Holzwirtschaft stark aus. „Neben dem Ausmaß und der Art der forstwirtschaftlichen Nutzung und einer Zunahme der Feuer führen regional sehr starke Emissionen aus der Industrie zu einer massiven Schädigung der Wälder“ (EK 1994: 391). Darüber hinaus wirkt sich die fortschreitende Erschließung der borealen Zone für die Gewinnung von Bodenschätzen (wie z.B. Öl), die Anlage von Industriekomplexen sowie der Bau von Großstauseen negativ auf die Waldbestände aus. In der Summe bewirken diese Einflüsse eine erhebliche Gefährdung der borealen Wälder, vor allem in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion.

Erst die rapide Vernichtung der *tropischen* Wälder rückte das Thema „Waldzerstörung“ als globales Umweltproblem mit existenzbedrohenden Auswirkungen für den Menschen ins Blickfeld der internationalen Politik.[24] Eine fatale Kombination von „underlying“ und „direct causes“ führte und führt nach wie vor dazu, daß sich die globale Waldzerstörung seit etwa 30 Jahren in erster Linie auf die Tropen konzentriert. Dieser Situation liegt ein komplexes Ursachen- und Beziehungsgefüge zugrunde, in welchem den betroffenen Entwicklungsländern keine alleinige Verantwortung oder Schuld zugewiesen werden kann. Zwar fallen direkte Ursachen der Waldzerstörung wie z.B. schwache Regierungsbehörden, eine ungerechte Landverteilung oder mangelhafte ordnungspolitische Strukturen in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Nationalstaaten, gleichzeitig tragen aber auch die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bzw. Interdependenzen zu dieser negativen Entwicklung bei. Im Rahmen ihrer Bemühungen um wirtschaftlichen Fortschritt und zunehmende Integration in die Weltwirtschaft sind gerade die ärmeren Entwicklungsländer stark von der Nutzung bzw. dem Export von Rohstoffen und Agrarprodukten (sog. „cash crops“ wie Soja, Palmöl, Kautschuk) abhängig. Die Konzentration der Produktion auf derartige Exportprodukte als konkurrierende Flächennutzungen zum Wald leistet großflächigen Waldzerstörungen weiteren Vorschub. Hier ist es Aufgabe der Konsumentenländer, dazu beizutragen, „daß bei der Erzeugung dieser Produkte international zu vereinbarende Umwelt- und Sozialstandards eingehalten werden, und die Produzentenländer dabei zu unterstützen, solche Standards zu erreichen und einzuhalten“ (BMVEL 2001: 49). Die forstpolitische Ausrichtung der Bundesregierung wird zunehmend durch die Anerkennung dieser globalen Interdependenzen geprägt, was sich beispielsweise in

[24] Vor allem die Veröffentlichung der Daten zur Tropenwaldschadenserhebung der FAO im Jahre 1981 richtete ein größeres internationales Interesse auf das Problem der Tropenwaldvernichtung.

Form der erstmaligen Zusammenführung des „Bundeswaldberichts“ und des „Tropenwaldberichts“ in einem „Gesamtwaldbericht 2001“ manifestiert.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die wachsende Weltbevölkerung, der anhaltende Flächenbedarf, die steigende Nachfrage nach Holz und vor allem nach kurzlebigen Holzprodukten (z.B. Papier) in absehbarer Zeit zu einer Ausweitung der anthropogenen Eingriffe in die Wälder führen wird. Das bereits heute katastrophale Ausmaß der Waldvernichtung und -degradation droht sich entsprechend auszuweiten, mit unabsehbaren Folgen für Weltklima, biologische Vielfalt, Böden, Wasserhaushalt und das menschliche (Über-) Leben (EK 1994: 347).

2.2 Die Entstehung des Internationale Waldregimes

Die Gesamtheit der rechtlich verbindlichen und unverbindlichen internationalen Komponenten mit Bezug zum Problemfeld Wald und Forstwirtschaft trägt die deutlichen Züge eines sog. *Umweltregimes*. Dabei handelt es sich im politikwissenschaftlichen Sinne um „soziale Institutionen, die auf einer Reihe von ausgehandelten Prinzipien, Normen, Regeln, Entscheidungsverfahren und Programmen beruhen, welche das Verhalten von Akteuren in spezifischen Problemfeldern steuern“ (LEVY, YOUNG & ZÜRN 1995: 274; Übersetzung d.V.). Das Kapitel beschreibt die Entstehungsgeschichte des Internationalen Waldregimes, *ohne* detailliert Bezug auf die zugrundeliegende *Regimetheorie* zu nehmen. Dies erfolgt ausführlich unter Kap. 3.3.

Ausgehend von der Gründung erster institutioneller Strukturen zur Eindämmung der Tropenwaldvernichtung in den achtziger Jahren wird eine Brücke zur *„Konferenz für Umwelt und Entwicklung“* (UNCED) geschlagen, die 1992 in Rio de Janeiro stattfand. Gemeinsam mit ihren Folgeprozessen stellt sie den eigentlichen Kristallisationspunkt der Entstehung des Internationalen Waldregimes dar.[25]

Vor dem Hintergrund der massiven Waldzerstörung in den Tropen empfahl das von der FAO gegründete „Committee on Forest Development in the Tropics“ (CFDT) 1983 die Einberufung von fünf ad hoc-Gruppen, die eine internationale Strategie zur Einführung einer nachhaltigen Tropenforstwirtschaft unter dem Motto „Nützen und Schützen“ skizzieren sollten. Parallel dazu stellte das „World Resources Institute“ (WRI) mit Unterstützung der Weltbank und von UNDP ein 56 Länder umfassendes Investitionsprogramm mit einer vergleichbaren Ziel-

[25] Eine ausführliche Darstellung zum Prozeß der Entstehung des Internationalen Waldregimes findet sich bei HUMPHREYS (1996) und HÖNERBACH (1996). PÜLZL & GLÜCK (2001) arbeiten das Internationale Waldregime im Rahmen einer post-strukturalistischen Diskursanalyse auf.

setzung auf.[26] Beide Vorschläge führte die FAO 1985 im *„Tropical Forestry Action Plan"* (TFAP) zusammen,[27] welcher sich für einen Zeitraum von zehn Jahren Aspekte der finanziellen und technischen Hilfe für die forstwirtschaftliche Nutzung und den Schutz von Tropenwäldern beinhaltete. Neben der Etablierung eines „Multi-Donor Trust Fund" zur Finanzierung der Maßnahmen wurde eine sog. „Forestry Advisers Group" (FAG) ins Leben gerufen, die sich aus Experten und Repräsentanten der internationalen Geberorganisationen, NGOs und wissenschaftlichen Institutionen zusammensetzte; Aufgabe war die Überwachung der Implementationsprozesse des TFAP in den einzelnen Ländern (LISS 1999: 27). Der TFAP hatte allerdings von Anfang an den Charakter eines völkerrechtlich unverbindlichen Rahmenplans, der von der Regierung eines Tropenwaldlandes freiwillig als entwicklungspolitisches Instrument in Anspruch genommen werden konnte (VOLLMER 1990). Auf dem zwanzigsten Treffen der Forestry Advisers Group im Juni 1995 wurde von der FAO inoffiziell das Auslaufen des TFAP verkündet, obwohl bis heute noch kein formaler Beschluß zur Beendigung des Programms gefaßt wurde.

Etwa im gleichen Zeitraum, als die FAO die Elemente ihres zukünftigen Tropenwaldaktionsplans diskutierte, wurde das *„International Tropical Timber Agreement"* (ITTA) verabschiedet, welches 1985 in Kraft trat. Es ging aus den Verhandlungen über ein „Integrated Programme of Commodities" unter der Ägide der „United Nations Conference on Trade and Development" (UNCTAD) hervor und verfolgt in erster Linie ökonomische Ziele wie z.B. eine Verbesserung der Markttransparenz des Tropenholzmarktes (BMVEL 2001: 67). Darüber hinaus will das ITTA jedoch bis heute eine Politik unterstützen, die neben der Nutzung auch die Erhaltung der Tropenwälder sicherstellen soll. Es stellt somit das erste Rohstoffabkommen dar, das auch ökologische Aspekte berücksichtigt.[28] Als ausführendes Organ und Verwaltungsapparat des ITTA wurde 1985 die „International Tropical Timber Organization" (ITTO) mit Sitz in Yokohama/ Japan gegründet; sie soll als Plattform für die Zusammenarbeit von Tropenholz erzeugenden und verbrauchenden Ländern dienen. Im Jahr 1994 kam es zu einer Novellierung des ITTA, dessen Laufzeit bis zum 31. Dezember 2003 verlängert wurde. „Als wichtigstes Instrument zur Förderung und zum Nachweis einer nachhaltigen Waldbe-

[26] Der Abschlußbericht des WRI trug den Titel „Tropical Forests. A Call for Action" (HUMPHREYS 1996: 32). Im Gegensatz zum Vorschlag der FAO bezog sich ein Großteil WRI-Vorschläge allerdings auf den Sektor Landwirtschaft – ausgehend von der Überlegung, daß sich viele Wälder nur mit Hilfe einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Entwicklung in angrenzenden Gebieten schützen bzw. regenerieren lassen (LISS 1999: 27).

[27] Der Tropical Forestry Action Plan wurde später in *Tropical Forestry Action Programme* umbenannt (LISS 1999: 27).

[28] Die ITTO selbst beschreibt diesen Umstand wie folgt: „Unlike some other commodity agreements, the ITTA has no price regulation mechanisms or market interventions provisions, and accords equal importance to trade and conservation" (ITTO 2001).

wirtschaftung der Tropenwälder wurde von der ITTO ein Katalog von Kriterien und Indikatoren entwickelt und beschlossen. Dieses Instrumentarium soll den Tropenwaldländern bei der Einführung nachhaltiger Waldbewirtschaftungsmethoden entsprechend ihren spezifischen Gegebenheiten helfen“ (BMVEL 2001: 67). Insgesamt haben sich die Hoffnungen, mit dem ITTA einen wirklichen Schritt in Richtung Tropenwaldschutz zu machen, *nicht* erfüllt (BMVEL 2001: 66). Trotz der Formulierung strategischer Zielelemente zur ökologischen Verbesserung der Waldnutzung bleibt das ITTA im Gegensatz zum TFAP der FAO ein internationales Handelsabkommen, dessen vorrangiges Interesse möglichst günstigen Konditionen für den Kauf und Verkauf von Tropenhölzern und nicht dem globalen Umweltschutz gilt (HÖNERBACH 1996: 19).

Parallel zu den beiden institutionalisierten Prozessen im Rahmen des TFAP und des ITTA wurden verstärkt *Umwelt-NGOs* für den tropischen Wald aktiv. So stellten der WWF und die IUCN im Oktober 1981 ihre internationale Kampagne zum Schutz der Tropenwälder vor, die naturschützerische Aspekte in den Vordergrund stellte. Gleichzeitig wurde den Industriestaaten durch entsprechende Kampagnen der Zusammenhang zwischen Konsumverhalten und der Zerstörung der tropischen Wälder vor Augen geführt und zum Boykott von Tropenholz aufgerufen. Die internationale Diskussion bekam auf diese Art und Weise eine neue Wendung, indem auch den Industrienationen eine Mitschuld an der Entwaldung und Degradation des Tropenwaldes zugewiesen wurde. Zunehmende Kritik an der Wirksamkeit des TFAP und ein intensives Lobbying von Seiten der NGOs führten 1990 auf dem sechzehnten Gipfel der G7-Staaten in Houston/ Texas dazu, daß die Idee einer global gültigen *Konvention* für alle Wälder erstmals auf die internationale politische Agenda gesetzt wurde.[29] Man einigte sich darauf, die Verhandlungen über eine Waldkonvention oder ein entsprechendes Abkommen so schnell wie möglich zu beginnen und spätestens Ende 1992 abzuschließen. In den darauf folgenden Vorverhandlungen zur Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) – den vier sog. „Prep-Coms“ – konnte allerdings kein internationaler Konsens für eine solche Konvention hergestellt werden (PÜLZL & GLÜCK 2001: 58f).

[29] PÜLZL & GLÜCK (2001: 58) führen die Idee einer Waldkonvention in Anlehnung an MAINI (1991: 3f) auf den im Juli 1990 veröffentlichten *Ullsten Report* zurück. Er war von der FAO in Auftrag gegeben worden, um die Implementation des TFAP zu überprüfen. Allerdings wurde der ursprüngliche Ansatz erweitert, da die Deklaration von Houston eine Konvention für *alle* Wälder vorschlägt und sich nicht mehr ausschließlich auf tropische Wälder bezieht. In Artikel 67 der Economic Declaration von Houston (1990) heißt es dazu: „We are ready to begin negotiations, in the appropriate fora, as expeditiously as possible on a global forest convention or agreement, which is needed to curb deforestation, protect biodiversity, stimulate positive forestry actions, and address threats to world’s forests. The convention or agreement should be completed as soon as possible, but no later than 1992.“

Insgesamt ist die Entstehungsphase des Internationalen Waldregimes von einem Paradigmenwechsel gekennzeichnet, der sich von einer ausschließlichen Betrachtung der tropischen Regenwälder und ihrer Zerstörung hin zu einer Auseinandersetzung mit allen Arten von Wäldern weltweit vollzog.[30] Ein wachsendes Selbstbewußtsein der Entwicklungsländer gegenüber dem Norden, die Debatte um das „Waldsterben" in Europa und die zunehmende Kritik an forstlichen Praktiken in den borealen Wäldern Nordamerikas (u.a. Großkahlschläge) dürften diese Entwicklung entscheidend geprägt haben.

Der eigentliche **Kristallisationskern** des Internationalen Waldregimes war die „United Nations Conference on Environment and Development" (UNCED), die im Juni 1992 in Rio de Janeiro stattfand.[31] Im Unterschied zur ersten großen Umweltkonferenz der Vereinten Nationen (UNCHE) in Stockholm 1972 wurde das Thema Wald als eigenständiger Punkt in die Agenda aufgenommen; Ziel war die Verabschiedung einer völkerrechtlich bindenden Konvention zum Schutz der (Tropen-) Wälder. Allerdings konnte weder in den UNCED-Vorverhandlungen („Prep-Coms") noch in Rio selbst ein internationaler Konsens für eine solche Konvention hergestellt werden.[32] Hauptgrund des Scheiterns war in erster Linie ein Nord-Süd-Konflikt, der von der Frage der nationalen Souveränität über die eigenen natürlichen Ressourcen als Basis wirtschaftlicher Entwicklung dominiert wurde (HÖNERBACH 1996: 42; PÜLZL & GLÜCK 2001: 62). Insbesondere das Ansinnen der OECD-Länder, die tropischen Wälder zu einem „globalen Erbe der Menschheit" (d.h. zu einem „global common") zu erklären, stieß auf Ablehnung der Entwicklungsländer. Diese argumentierten, daß ein effektiver Waldschutz vor allem durch eine Veränderung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur erreichen sei (UNMÜßIG & WAHL 1992: 4).[33] Als ebenfalls problematisch erwies sich die Tatsache, daß die Verhandlungen fast ausschließlich den Tropenwaldschutz thematisierten, während die Situation der temperierten und borealen Wälder der nördlichen Hemisphäre aus-

[30] PÜLZL & GLÜCK (2001: 52ff) sprechen hier im Rahmen ihrer post-strukturalistischen Diskursanalyse von der Konstruktion eines sog. *„Regenwaldnarrativs"*, der sich Ende der 80er/ Anfang der 90er Jahre aufzulösen begann und zu einem *„allgemeinen nachhaltigen Waldnarrativ"* umstrukturiert wurde.

[31] Vgl. z.B. BMVEL (2001: 65); SKALA-KUHMANN (1999a).

[32] Eine ausführliche Darstellung des UNCED-Verhandlungsprozesses sowie der entscheidenden Akteurspositionen mit Bezug zum Wald findet sich bei HÖNERBACH (1996: 30ff).

[33] HÖNERBACH (1996: 44) stellt in seiner Analyse der UNCED-Verhandlungen fest, daß vor allem die Länder der G77 die Gespräche dazu nutzten, die lange ausgesetzte Diskussion über eine neue Entwicklungspolitik und eine neue Weltwirtschaftsordnung wieder aufzunehmen. Allerdings waren die Industrieländer zu keinem Zeitpunkt der Verhandlungen bereit, eine Veränderung oder Einschränkung ihrer Produktions- oder Konsumtionsweisen, deren gegenwärtige Praxis seitens der Entwicklungsländer als Grund für die globale Umweltzerstörung angeführt wurde, zur Debatte zu stellen. Diese Weigerung der Industrienationen, über Veränderungen in ihren eigenen Ländern zu verhandeln, dabei aber gleichzeitig das Prinzip der „gemeinsamen Verantwortung für die globale Umwelt" mit gleichen Verpflichtungen für alle zu fordern, führte zu einer fast völligen Blockade des Gesamtprozesses. Das Ansinnen des Nordens, die tropischen Wälder zum „global common" zu erklären, wurde in der Folge als „Enteignung durch die Hintertür" bzw. als eine Art „Öko-Kolonialismus" abgelehnt.

geklammert wurde. Ein geographisch derart verengtes Konzept für den globalen Schutz der Wälder erwies sich als nicht tragfähig.

Trotz des Scheiterns der Verhandlungen über eine völkerrechtlich bindende Konvention zum Schutz der Wälder brachte die Rio-Konferenz eine ganze Reihe von formellen und informellen Ergebnissen mit *direktem* und *indirektem* Bezug zum Wald hervor,[34] welche die tragenden Säulen des Internationalen Waldregimes bilden (Abb. 1). Zum ersten Mal gelang es in Rio, den Wald nicht nur im Kontext von Handelsbeziehungen und Weltwirtschaft zu diskutieren, sondern ihn als zentralen Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklung („sustainable development")[35] auf der weltpolitische Bühne zu verankern. Dabei wird ausdrücklich die nachhaltige Entwicklung *aller* Wälder dieser Erde in den Mittelpunkt gestellt. Zwar unterliegen Schutz und Bewirtschaftung der Wälder dem souveränen Recht der Nationalstaaten, selbst über die Nutzung ihrer natürlichen Ressourcen zu entscheiden. Nach den Prinzipien von Solidarität und Partnerschaft ist diese Entscheidung jedoch im Rahmen einer globalen Verantwortung zu treffen.[36] Somit kommt allen Ländern eine gemeinsame Verantwortung im Umgang mit ihren Waldressourcen zu und damit auch ein politischer Auftrag, nationale waldrelevante Maßnahmen in den internationalen Kontext zu stellen.

[34] Im Kontext der vorliegenden Untersuchung bezeichnet die Begrifflichkeit „*direkter Bezug*" solche Prozesse, die explizit zur Bearbeitung des Problems der globalen Waldzerstörung ins Leben gerufen wurden. Mit „*indirektem Bezug*" sind Prozesse gemeint, die zwar eine inhaltliche Relevanz für Wald und Forstwirtschaft aufweisen, aber ursprünglich zur Bearbeitung eines anderen Umweltproblems (z.B. Schutz der biologischen Vielfalt) etabliert wurden. Die FAO (2001: 106) spricht in diesem Zusammenhang von „International Conventions And Agreements *Related To* Forests" (Hervorhebung d.V.).

[35] Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung („sustainable development") ist inzwischen zum Herzstück der globalen Wirtschafts- und Umweltpolitik geworden. Weltweit bekannt wurde das Konzept, als 1987 die „World Commission on Environment and Development" (WCED/ Brundtland-Kommission) ihren Bericht „Our Common Future" vorlegte. Unter nachhaltiger Entwicklung wird dort eine Entwicklung verstanden, „die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen" (UBA 1997: 4). Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung bildete zum ersten Mal die Grundlage einer integrativen globalen Politikstrategie.

[36] CALDWELL (1996: 117) faßt dies mit den Worten: „The principle of souvereignty is now paralleled by the principle of national responsibility for custody and care of its environment, for the effects of its actions on the biosphere, and upon the lifes and well-being of people affected by the action or inaction of governments."

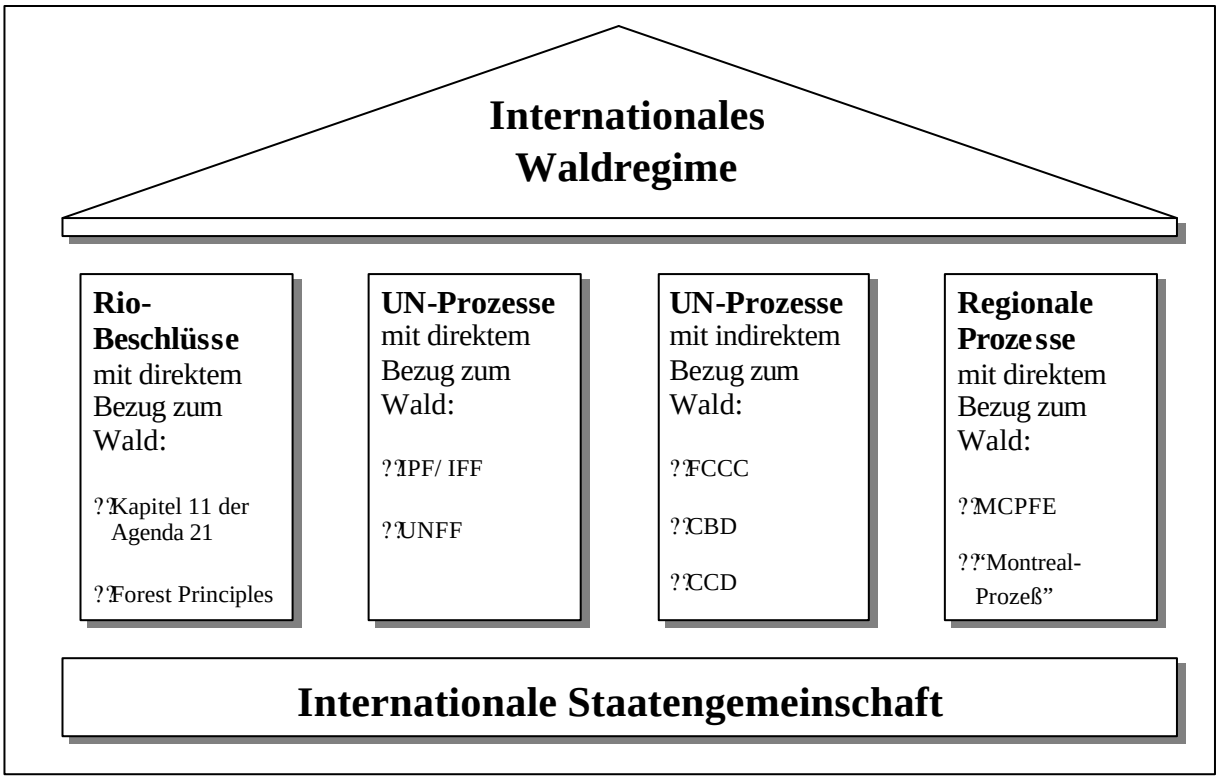


Abb. 1: Zentrale Elemente des Internationalen Waldregimes (eigene Darstellung)

2.3 Elemente des Internationalen Waldregimes

Auf Grundlage der geschilderten Entwicklung lassen sich die folgenden zentralen Elemente des Internationalen Waldregimes skizzieren:

1) Forest Principles und Kapitel 11 der Agenda 21[37]: direkter Waldbezug

Nachdem eine globale Waldkonvention aus den dargestellten Gründen nicht mehr konsensfähig war, einigte sich die internationale Staatengemeinschaft in Rio mit den „Forest Principles“[38] und dem Kapitel 11 der Agenda 21 auf zwei völkerrechtlich unverbindliche Erklärungen, die einen internationalen Grundkonsens über die Behandlung der Wälder beschreiben.

Die *Forest Principles* stellen einen erstmaligen Kompromiß über weltweit geltende Grundsätze zur Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung von Wäldern dar. Die Sicherung der vielfältigen Funktionen der Wälder zugunsten von Mensch und Umwelt werden

[37] Der Wortlaut der entsprechenden Dokumente liegt in deutscher Übersetzung als Textband des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) vor (BMU 1992a, b).
[38] Der ausführliche Titel der „Forest Principles“ lautet: „Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests“ (FAO 2001: 103).

in der Präambel allerdings nicht als vorrangiges Ziel ausgewiesen, sondern stehen gleichberechtigt neben Aspekten der Waldbewirtschaftung. Entscheidend ist die Gültigkeit der Prinzipien für *alle Arten* von Wäldern und die Einbeziehung des Rechts auf wirtschaftliche Entwicklung unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeits-Gesichtspunkten. Durch die Festschreibung dieser Elemente konnten die Tropenwaldländer zwei ihrer Hauptforderungen durchsetzen; zum einen die Einbeziehung der Wälder der nördlichen Hemisphäre, zum anderen das souveräne Recht auf wirtschaftliche Entwicklung. Gemessen an den ursprünglichen Zielen der OECD-Staaten – der Vereinbarung einer Waldkonvention – stellen die Forest Principles als unmittelbares Ergebnis des UNCED-Prozesses einen Kompromiß dar, der in seiner Wirksamkeit weit hinter dem notwendigen Handlungsbedarf zurückblieb. Die erzielte Einigung ist kein völkerrechtlich starkes Instrument, sondern nur schwaches, rechtlich unverbindliches „soft law". Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich lediglich, die Empfehlungen im Rahmen ihrer Politik und bei der Durchführung von Maßnahmen zu berücksichtigen. Eine Kontrolle der Maßnahmen oder Sanktionsmechanismen bei Regelverstößen sind in den Prinzipien nicht festgelegt (HÖNERBACH 1996: 58).

Die *Agenda 21*, das „Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert", ist ein Aufruf an die Unterzeichnerstaaten, nationale Strategien für eine nachhaltige Entwicklung zu erarbeiten.[39] Das waldrelevante Kapitel 11 (Titel: „Combating Deforestation") bezieht sich auf die Festlegungen der Forest Principles und liefert eine Beschreibung der Ebenen (lokal, national, regional, global), auf denen einer fortschreitenden Entwaldung entgegengetreten werden muß. Maßnahmen, die auf einzelnen Ebenen veranlaßt werden, müssen dabei auch immer die möglichen Konsequenzen auf den anderen Ebenen berücksichtigen. CALDWELL (1996: 107) stellt in diesem Zusammenhang fest, daß dieser Ansatz der herkömmlichen Interpretation von der Unverletzlichkeit nationaler Souveränität und ihrer exklusiven Jurisdiktion widerspricht. „Dies kann als Beginn einer neuen Policy-Making-Ära im Bereicht der internationalen Beziehungen verstanden werden. Die Grenzen zwischen nationaler und internationaler Umweltpolitik beginnen langsam zu verschwimmen" (PÜLZL & GLÜCK 2001: 66). Inhaltlich ist am Kapitel 11 der Agenda 21 vor allem der für eine wirksame Walderhaltung notwendige *sektorübergreifende Ansatz* hervorzuheben. Mit seiner Hilfe soll über alle Ebenen der Entscheidungsfindung nationaler und internationaler Politik hinweg die Rolle des Ökosystems Wald für eine nachhaltige

[39] Als institutionelles Organ zur Überprüfung und Koordinierung der Implementation der Agenda 21 wurde durch die UNCED die Einsetzung einer *„UN-Commission on Sustainable Development"* (CSD) beschlossen, die sich 1993 konstituierte. Sie erstattet über den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) Bericht an die Generalversammlung der Vereinten Nationen. Unmittelbar relevant ist gleichzeitig die *„Global Environmental Facility"* (GEF), die, als von Weltbank, UNDP und UNEP gemeinsam verwalteter Finanzierungsmechanismus, das notwendige Budget für die Umsetzung von konkreten Maßnahmen zur Verfügung stellt.

Entwicklung gestärkt werden. Allerdings läßt das Kapitel weitgehend offen, wie die entsprechenden Handlungsvorgaben in die Praxis umgesetzt werden können.

2) Intergovernmental Panel on Forests (IPF), Intergovernmental Forum on Forests (IFF) und United Nations Forum on Forests (UNFF): direkter Waldbezug

Nach der Rio-Konferenz wurde das Thema Wald von der *„Commission on Sustainable Development"* (CSD) regelmäßig im Zusammenhang mit der Behandlung des Kapitels 11 aufgegriffen.[40] Da sich die CSD allerdings immer nur für zwei Wochen im Jahr traf, wurde schnell deutlich, daß das Thema Wald in diesem Rahmen nicht ausreichend diskutiert werden konnte. Auf Empfehlung des *„Committee on Forestry"* (COFO) der FAO beschloß die CSD daher im April 1995 die Errichtung eines *„Intergovernmental Panel on Forests"* (IPF).[41] Das Panel erhielt das Mandat, in einem Zeitraum von zwei Jahren (1995-1997) fünf waldrelevante Themenschwerpunkte aufzugreifen und bis zur 5. Sitzung der CSD entsprechend zu bearbeiten.[42] Ein wichtiger Bereich war dabei unter anderem die „implementation of forest-related decisions of the United Nations Conference on Environment and Development at the national and international levels, including an examination of sectoral and cross-sectoral linkages" (UN 2001).[43] Zentrales Ergebnis der zweijährigen Arbeit des IPF war ein Katalog von mehr als hundert Handlungsvorschlägen, den sog. **„Proposals for Action"**, die sich mit Möglichkeiten zur Verwirklichung des Konzepts *„Sustainable Forest Management"* (SFM) beschäftigten.[44] Auf den insgesamt vier Treffen des IPF wurde zudem mehrmals die Frage einer völkerrechtlich bindenden Waldkonvention diskutiert, ohne dabei zu einem abschließenden Ergebnis zu gelangen.[45]

Die im Rahmen des IPF erarbeiteten Ergebnisse wurden im Juni 1997 via CSD und *„Economic and Social Council"* (ECOSOC) der 19. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen (UNGASS) vorgestellt und von dieser angenommen. Aufgabe von UNGASS war es, die Implementation der Vorgaben zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung zu überprüfen,

---

[40] Vgl. z.B. SCHNEIDER (1993)

[41] Zur Unterstützung des IPF wurde eine sog. *„Informal Interagency Task Force on Forests"* (ITTF) ins Leben gerufen (vgl. hierzu PÜLZL & GLÜCK 2001: 75 f). Sie sollte dem neu gegründete IPF in personeller Hinsicht und durch die Erarbeitung von Hintergrunddokumenten Hilfestellung leisten.

[42] Vgl. auch SCHNEIDER & HONERLA (1996)

[43] Vgl. auch SCHNEIDER (1995a); PÜLZL & GLÜCK (2001: 72ff).

[44] Ein wichtiger Handlungsvorschlag des IPF befaßt sich mit der Etablierung von *„National Forest Programmes"* (NFPs). „The two years of intensive work of the IPF resulted in over one hundred negotiated proposals for action on a number of issues related to sustainable forest management (SFM) *including national forest programmes*, forest assessment, criteria and indicators, traditional forest related knowledge, underlying causes of deforestation, etc." (UN 2001; Hervorhebung d.V.). Zu völkerrechtlichen Aspekten der Umsetzung der IPF „Proposals for Action" vgl. SKALA-KUHMANN (1999b) sowie GLÜCK ET AL. (1997).

die anläßlich des Rio-Umweltgipfels fünf Jahre zuvor vereinbart worden waren. Die Etablierung eines zwischenstaatlichen Verhandlungskomitees (INC) für die Erarbeitung einer Waldkonvention scheiterte auch auf dieser Ebene. Vor diesem Hintergrund kam man überein, die noch ungeklärten waldrelevanten Fragen weiterhin zu verfolgen und empfahl die Fortsetzung des zwischenstaatlichen Walddialogs.

Der ECOSOC gründete daher im Juli 1997 unter der Schirmherrschaft der CSD das *„Ad Hoc Open Ended Intergovernmental Forum on Forests"* (IFF) als Nachfolgeorgan des IPF. Seine Hauptaufgabe bestand darin, die Implementation der vom IPF gemachten Handlungsvorschläge im Hinblick auf die Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung aller Arten von Wäldern voranzubringen.[46] Gleichzeitig sollte sich das IFF weiterhin mit der Frage einer rechtlich verbindlichen Waldkonvention befassen.[47] Insgesamt traf sich das Forum zwischen 1997 und 2000 vier Mal, die letzte Tagung fand im Februar 2000 in New York statt. Ähnlich wie beim Vorgänger IPF waren die Ergebnisse des zwischenstaatlichen Dialogs ernüchternd, auch wenn die FAO (2001: 104) von einem „notable progress in building consensus on internationale forest policy issues" spricht. Zwar konnten die fundamentalen Meinungsunterschiede zwischen dem Norden und dem Süden in Ansätzen aus dem Weg geräumt werden, gleichzeitig blieb aber eine ganze Reihe von fundamentalen Fragen offen und es bestand weiterhin kein Konsens über eine zukünftige Waldkonvention.[48] Nach zähen Verhandlungen empfahl das IFF schließlich die Etablierung eines neuen (unbefristeten) „International Arrangement on Forests" (IAF), das auf den bisherigen Elementen des Internationalen Waldregimes basieren sollte.[49]

Als Nachfolger des IFF wurde deshalb im Oktober 2000 das *„United Nations Forum on Forests"* (UNFF) als Organ des ECOSOC ins Leben gerufen. Sein Ziel ist es „(1) die Umsetzung der bisherigen waldbezogenen Beschlüsse der Staatengemeinschaft, insbesondere durch

---

[45] Vgl. auch SCHNEIDER (1998); PÜLZL & GLÜCK (2001: 72ff).
[46] Vgl. auch Schneider (1998); ERB ET AL. (1998).
[47] Das Mandat des IFF umfaßte folgende drei Teilbereiche: „I. Promoting and facilitating the implementation of the proposals for action of the Intergovernmental Panel on Forests (IPF) and reviewing, monitoring and reporting on progress in the management, conservation and sustainable development of all types of forest; II. Considering matters left pending and other issues arising from the programme elements of the IPF process; III. International arrangements and mechanisms to promote the management, conservation and sustainable development of all types of forests. The Forum should also identify the possible elements of and work towards a consensus on international arrangements and mechanisms, for example, a legally binding instrument on all types of forests" (UN 2001).
[48] Vgl. auch SCHNEIDER (2000); PÜLZL & GLÜCK (2001: 80ff).
[49] Nach den Vorschlägen des IFF an den ECOSOC und die Generalversammlung der Vereinten Nationen sollte sich ein derartiges „International Arrangement on Forests" aus einem zwischenstaatlichen Organ mit der Bezeichnung „United Nations Forum on Forests" (UNFF), einer das UNFF unterstützenden Institution, der „Collaborative Partnership on Forests" (CPF) und einem leistungsfähigen Sekretariat zusammensetzen. Vgl. z.B. FAO (2001: 104f); SCHNEIDER (2001).

nationale Waldprogramme, zu fördern, (2) ein Politikforum für aktuelle internationale Waldfragen zu bieten, (3) die Zusammenarbeit und Koordinierung der relevanten Organisationen, Institutionen und Instrumente zu fördern, (4) die internationale Zusammenarbeit zu stärken, (5) die erzielten Fortschritte zu erfassen und daraus ggf. weitere Vorschläge zu erarbeiten, (6) die politische Unterstützung für die Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung der Wälder zu stärken" (BMVEL 2001: 66). Wie bereits in den Jahren zuvor, beschäftigt sich auch das UNFF mit dem Thema der Etablierung eines „legal framework" für alle Arten von Wäldern; dabei wird in frühestens fünf Jahren darüber entschieden, ob überhaupt ein zwischenstaatlicher Verhandlungsprozeß zur Errichtung eines solchen Instruments (z.B. Waldkonvention) erfolgen soll.[50] Mit der Einsetzung des auf unbefristete Zeit geschaffenen UNFF hat die Umsetzung der waldrelevanten Beschlüsse der UNCED-Konferenz einen vorläufigen institutionellen Abschluß gefunden. Es stellt auf absehbare Zeit die wichtigste internationale Plattform für Diskussion und Handeln zur globalen Walderhaltung dar.

In den erwähnten „Proposals for Action" des IPF definiert die internationale Staatengemeinschaft das **Konzept der „Nationalen Waldprogramme" (NFPs)** als ein *zentrales Instrument* für die Umsetzung des vom IPF erarbeiteten Katalogs von Handlungsvorschlägen sowie anderer waldrelevanter Vereinbarungen auf nationaler Ebene.

Im Wortlaut heißt es unter §8 des IPF-Berichtes an die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD): „Der Waldausschuß erkennt die wichtige Rolle eines umfassenden forstpolitischen Rahmens oder ‚Nationalen Waldprogramms' an, um das Ziel einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung zu erreichen. Er [der Waldausschuß] ist sich darüber einig, daß der Ausdruck ‚Nationales Waldprogramm' einen Oberbegriff für eine ganze Reihe von Möglichkeiten darstellt, das Ziel einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung in verschiedenen Ländern zu erreichen; dabei sollte es [das Waldprogramm] auf Grundlage der weiter unten angeführten Prinzipien auf nationaler und sub-nationaler Ebene Anwendung finden" (Übersetzung d.V.).

Das Zwischenstaatliche Waldforum (IFF) bestätigte nach zweijährigen Verhandlungen in seinem Schlußbericht im Februar 2000 die Notwendigkeit zur Umsetzung der IPF-Handlungsvorschläge und richtete erneut die Aufforderung an alle Länder, Nationale Waldprogramme zu erarbeiten. Auch die sog. „Acht-Länder Initiative" hat im Vorfeld des Waldfo-

[50] Vgl. ECOSOC (E/2000/L.32): „within five years, [...] consider with a view to recommending the parameters of a mandate for developing a legal framework." Eine Analyse der Frage, warum es bislang zu keiner Stärkung des Internationalen Waldregimes durch eine völkerrechtlich bindende Konvention kam, findet sich bei PÜLZL & GLÜCK (2001: 92ff).

rums der Vereinten Nationen (UNFF) der Umsetzung der IPF/ IFF-Handlungsvorschläge durch Nationale Waldprogramme hohe Priorität eingeräumt (EIGHT-COUNTRY INITIATIVE 2000).

Trotz der Definition des IPF fällt es schwer, ein konkretes und allgemein verständliches Bild vom Konzept Nationaler Waldprogramme entstehen zu lassen. Entgegen der im deutschen Sprachgebrauch leicht irreführenden Begrifflichkeit ist mit einem Nationalen Waldprogramm kein einmal festzulegender, operationaler Plan gemeint, anhand dessen Zielvorgaben auf nationaler Ebene bestimmte Umsetzungsstrategien starr verfolgt werden sollen. Vielmehr handelt es sich um einen nationalen *Dialog- und Umsetzungsprozeß* für internationale Vorgaben, die mit dem Ziel einer nationalen Strategieentwicklung aufgegriffen und in wiederkehrenden Planungszyklen anhand länderspezifischer Vorgaben und Rahmenbedingungen konkretisiert und operationalisiert werden. Diese Schritte werden jeweils auch nach außen dokumentiert. Prinzipiell können sich alle am Themenkomplex Wald und Forstwirtschaft interessierten Akteuren am Planungsprozeß beteiligen. Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um forstpolitisch eher „traditionell" orientierte Akteure (z.B. Waldbesitzerverbände, Landesforstverwaltungen, Holz- und Papierindustrie) oder um Naturschutzorganisationen, Gewerkschaften, Forschungseinrichtungen und Vertreter der Tourismusbranche handelt. Entscheidend ist die für alle Organisationen und Verbände grundsätzlich vorhandene Möglichkeit zur *Partizipation* am politischen Prozeß der Erarbeitung eines NFP.

Gleichzeitig geht es beim NFP-Konzept darum, die oft nur singulär betrachteten waldbezogenen Aspekte (z.B. Erhaltung der Biodiversität, Beitrag zum Klimaschutz, Entwicklung des ländlichen Raumes) zu bündeln und in einen, von den Akteuren gemeinsam erarbeiteten, forstpolitischen Rahmen zu stellen, der die Realisierung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung im umfassenden Sinne zum Ziel hat. Mit Hilfe dieses ganzheitlichen und partizipativ angelegten Politikansatzes soll verhindert werden, daß sich auf nationaler Ebene eine gesonderte Biodiversitäts-Waldwirtschaft, eine CO_2-Forstwirtschaft oder eine reine Rohstoff-Forstwirtschaft parallel zueinander entwickeln (vgl. MERSMANN 1999). Ebenso wichtig ist die sektorübergreifende Kooperation und Koordination bei der Erarbeitung eines nationalen Waldprogramms. Aufgrund der starken Vernetzung der Forstpolitik mit anderen Politikbereichen, wie z.B. der Agrar-, der Umwelt- oder der Energiepolitik, müssen die Aktivitäten dieser Sektoren im Rahmen eines NFP unbedingt berücksichtigt und in die Diskussion einbezogen werden (vgl. LISS 1999). Schlußendlich entscheidend für den Erfolg eines NFP ist die Bereitschaft aller beteiligten Akteure, das nationale Waldprogramm als einen umfassenden forstpo-

litischen Rahmen zu akzeptieren, der unterschiedliche waldbezogene Politikbereiche auf nationaler Ebene zu integrieren versucht.

Für die Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms gibt es keine operationalisierten Leitlinien bzw. kein abrufbares „Patentrezept". Es existieren lediglich zwei Sets von *Elementen* und *Prinzipien,* die ungeachtet der jeweiligen nationalen Vorgehensweise berücksichtigt werden sollten. Laut IPF spielen im Sinne eines langfristig und iterativ angelegten NFP-Prozesses folgende fünf **Schlüsselelemente** eine wichtige Rolle:

1. Nationale Souveränität und Eigenverantwortung des jeweiligen Landes.
2. Übereinstimmung mit nationalen konstitutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie Konsistenz mit international eingegangenen Verpflichtungen.
3. Integration in die übergeordnete Nachhaltigkeitsstrategie eines Landes.
4. Partnerschaftliche Gestaltung unter Einbeziehung aller am Prozeß interessierten Akteure.
5. Ganzheitlicher und sektorübergreifender Planungsansatz bei der Entwicklung eines NFP (UN-CSD-IPF 1997, §10; Übersetzung d.V.).

Während der konkreten Erarbeitungs- und Implementationsphase eines nationalen Waldprogramms sollen zusätzlich folgende sechs **Grundprinzipien** Berücksichtigung finden:

1. Geeignete Partizipationsmechanismen, die allen interessierten Akteuren offenstehen.
2. Eine möglichst dezentrale Vorgehensweise – wo immer dies möglich ist.
3. Übertragung von Vollmachten auf regionale und lokale Regierungsstrukturen in Übereinstimmung mit den konstitutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen des jeweiligen Landes.
4. Anerkennung und Berücksichtigung von Gewohnheitsrechten sowie traditionellen Rechten von u.a. Ureinwohnern, lokalen Gemeinschaften, Waldbewohnern und Waldbesitzern.
5. Sicherung von Landeigentumsrechten.
6. Entwicklung von effektiven Koordinations- und Konfliktlösungsmechanismen (UN-CSD-IPF 1997, §9; Übersetzung d.V.).

Darüber hinaus fordert der IPF für nationale Waldprogramme u.a. die Anwendung ökosystemarer Ansätze zur Integration des Schutzes der biologischen Vielfalt und der nachhaltigen Nutzung biologischer Ressourcen sowie eine nachhaltige Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen aus dem Wald und deren angemessene Bewertung (UN-CSD-IPF 1997, §17(a)).

3) Convention on Biological Diversity (CBD), Framework Convention on Climate Change (FCCC), Convention to Combat Desertification (CCD): indirekter Waldbezug

Mit unterschiedlicher Zielrichtung weisen die drei sog. „Rio-Konventionen" – CBD, FCCC und CCD – einen indirekten Bezug zum Wald auf und stellen einschließlich ihrer Folgebeschlüsse und Arbeitsprogramme Elemente des Internationalen Waldregimes dar.[51] Im Gegensatz zu den bisher vorgestellten Prozessen und Strukturen verfügen diese Konventionen über einen völkerrechtlich bindenden Charakter.

Die aus 42 Artikeln bestehende „*Convention on Biological Diversity*" (CBD) war ein zentrales Ergebnis der Rio-Konferenz; sie trat im Dezember 1993 in Kraft.[52] Wesentliches Ziel des Übereinkommens ist die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt auf Ebene der Ökosysteme, der Arten (zwischen den Arten) und der genetischen Vielfalt (innerhalb der Arten). In diesem Zusammenhang stellen vor allem die tropischen Wälder ein wichtiges Reservoir für die weltweite biologische Vielfalt dar.[53] Auf der vierten Konferenz der Vertragsstaaten im Jahr 1998 wurde daher ein spezielles „Work Programme on Forest Biological Diversity" verabschiedet, das sich in erster Linie auf Fragen der Forschung und deren Koordinierung zur Erhaltung von Biodiversität in Wäldern konzentrierte. Vorschläge in Bezug auf eine nachhaltige Nutzung von forstlichen Ressourcen fehlten bislang, es dominierte der Schutzgedanke (SKALA-KUHMANN 1999a: 3f). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind allerdings umfangreiche Bemühungen zu erkennen, das Arbeitsprogramm in einen praxisrelevanteren Kontext zu stellen und eine verbesserte Kooperation mit anderen waldrelevanten Schlüsselorganisationen der Vereinten Nationen (z.B. UNFF) zu erreichen (FAO 2001: 106f).

Die 1992 verabschiedete und 1994 in Kraft getretene „*Framework Convention on Climate Change*" (FCCC) betont den Beitrag der Wälder zum globalen Klimaschutz.[54] Bereits im Rahmen der zweiten Vertragsstaatenkonferenz wurden, allerdings ohne rechtliche Verpflichtung, in einem umfassenden Katalog Maßnahmen empfohlen, die auf den Schutz und die nachhaltige Nutzung von Wäldern ausgerichtet sind (SKALA-KUHMANN 1999a: 4). Eine her-

[51] Darüber hinaus beziehen sich einige weitere Konventionen auf waldrelevante Teilaspekte wie etwa die „Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora" (CITES) oder die „Convention on Wetlands of International Importance" (sog. „Ramsar-Konvention"). Aus Gründen der Aktualität und Übersichtlichkeit werden diese jedoch nicht gesondert erläutert. Für weitere Informationen siehe z.B. FAO (2001: 109f).

[52] Eine Darstellung der Genese der Biodiversitätskonvention findet sich z.B. bei SUPLIE (1995). Inhaltliche, strukturelle und aktuelle Informationen zum Übereinkommen bietet die entsprechende Homepage unter [http://www.biodiv.org/] sowie das International Institute for Sustainable Development (IISD) unter [http://www.iisd.ca/]. Vgl. ebenso KHALASTCHI & MACKENZIE (1999).

[53] Vgl. auch GRAYSON & MAYNARD (1997: 15f).

[54] Inhaltliche, strukturelle und aktuelle Informationen (Konferenzen, Workshops etc.) zur FCCC bietet die entsprechende Homepage unter [http://unfccc.de/] sowie das International Institute for Sustainable Development (IISD) unter [http://www.iisd.ca/]. Vgl. ebenso DOWNES (1999: 87ff).

ausragende Stellung nimmt dabei das Kyoto-Protokoll ein, das die Wälder in seinen Artikeln 2, 3, 6 und 12 als bedeutende CO_2-Senke anerkennt (BÖSWALD ET AL. 2000: 692).[55] Es setzt darüber hinaus konkrete Ziele und Zeitpläne für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen für bestimmte Staaten, in welche auch die Funktion der Wälder einbezogen wird. In diesem Zusammenhang werden die Definitionen „afforestation", „reforestation" und „deforestation" kontrovers diskutiert und es herrscht keine Einigkeit über den tatsächlichen Beitrag der Wälder als Senke für CO_2 sowie über konkrete Mechanismen, die eine Anrechnung der Wälder auf die Kohlenstoffbilanz von Nationalstaaten erlauben.[56] Es ist zu erwarten, daß die Vorgaben des Kyoto-Protokolls langfristig umfangreiche Auswirkungen auf die Bewirtschaftung der Wälder in den einzelnen Mitgliedsländern haben werden (BÖSWALD ET AL. 2000: 694f).

Die 1996 in Kraft getretene *„Convention to Combat Desertification"* (CCD), deren Etablierung im Rahmen des Rio-Folgeprozesses beschlossen wurde, zielt auf die Bekämpfung der Wüstenbildung und Trockenheit ab.[57] Ein Bezug der CCD zum Waldschutz besteht durch die Tatsache, daß Wälder wichtige ökologische Schutzfunktionen innehaben, die eine Wüstenbildung bzw. Trockenheit verhindern können. In ihren regionalspezifischen Anhängen spricht die Konvention an mehreren Stellen Themen nachhaltiger Waldbewirtschaftung an und betont die Notwendigkeit einer integrierten Vorgehensweise beim Management natürlicher Ressourcen, einschließlich der Wälder (SKALA-KUHMANN 1999a: 4).

4) Regionale Prozesse – Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE) und „Montreal-Prozeß": direkter Waldbezug

Neben den globalen Elementen des Internationalen Waldregimes existiert eine Reihe von politischen Prozessen mit (makro-) regionalem Charakter, die ebenfalls Teil des Waldregimes sind und sich in ihrer Entstehung auf den Umweltgipfel von Rio zurückführen lassen. Aus europäischer Sicht sind die *„Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe"* (MCPFE) und der sog. *„Montreal-Prozeß"* von unmittelbarer Bedeutung für den Bereich der

[55] Das Kyoto-Protokoll stellt den bisherigen Höhepunkt der Verhandlungen zur Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen dar. Es wurde am 11. Dezember 1997 einstimmig als völkerrechtlich verbindliches Instrument zur Umsetzung der FCCC angenommen. Da es unter großem Zeitdruck entstand und eine Vielzahl von politischen Positionen berücksichtigen mußte, beinhaltet es bezüglich biologischer CO_2-Quellen und Senken eine ganze Reihe von Unsicherheiten bzw. offenen Fragen. Vgl. z.B. SCHLAMADINGER & MARLAND (1998); SCHULTE ET AL. (2001).

[56] Die Auflistung von Wäldern und Weideland als Kohlenstoffsenken waren auch auf dem letzten Klimagipfel in Marrakesch (November 2001) ein zentraler Streitpunkt. Vgl. z.B. SPIEGEL-online vom 13.11.2001.

[57] Inhaltliche, strukturelle und aktuelle Informationen zur CCD bietet die entsprechende Homepage unter [http://www.unccd.int/main.php] sowie das International Institute for Sustainable Development (IISD) unter [http://www.iisd.ca/]. Vgl. ebenso DOWNES (1999: 91f).

Wälder der temperierten und borealen Zone.[58] Primäres Ziel beider Prozesse ist es, abgestimmte, operationale *Kriterien und Indikatoren* für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder zu erarbeiten.[59]

Im Jahr 1990 fand die erste *Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe* als gemeinsame Initiative von Frankreich und Finnland statt.[60] In Anbetracht des sog. Waldsterbens wurde dabei der grenzüberschreitende Schutz der Wälder zum ersten Mal auf Ministerebene erörtert und insgesamt sechs Resolutionen (S1-S6) verabschiedet. Die Absicht, die waldrelevanten Ergebnisse der UNCED umzusetzen, führte 1993 zu einer zweiten europäischen Ministerkonferenz, die in *Helsinki* abgehalten wurde.[61] Dort wurde die internationale Diskussion über den Wald fortgesetzt, an der sich nicht nur die Staaten und ihre jeweiligen Forstministerien, sondern auch der private Forstsektor und Umwelt-NGOs beteiligten (MCPFE 2001). Insgesamt 37 europäische Staaten und die Europäische Gemeinschaft unterschrieben vier Resolutionen (H1-H4), und zum ersten Mal einigte man sich auf eine gemeinsame Definition für nachhaltige Waldbewirtschaftung. Zudem wurde dem Thema Biodiversität eine besondere Bedeutung beigemessen, eine intensivere Zusammenarbeit mit Reformstaaten Osteuropas vereinbart und Strategien hinsichtlich der Auswirkungen einer möglichen Klimaveränderung auf den Forstsektor eingeleitet. Bei der dritten Ministerkonferenz 1998 in Lissabon wurden zwei Resolutionen (L1-L2) und eine allgemeine Erklärung verabschiedet; wichtigster Punkt war die Annahme von gesamteuropäischen Kriterien und Indikatoren sowie von Richtlinien für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung auf operationaler Ebene. Ausgehend von den international eingegangenen Resolutionen und Beschlüssen wurde mit dem Helsinki-Prozeß eine wichtige Basis für die regionale europäische Zusammenarbeit geschaffen und die Forstpolitik in Europa auf ein neues Fundament gestellt.

Zur Umsetzung der waldrelevanten Vorgaben von UNCED hat sich mit dem *Montreal-Prozeß* ein weiteres regionales Forum von nicht-europäischen Staaten etabliert, um ebenfalls Kriterien und Indikatoren für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung zu erarbeiten.[62] Ursprung des Prozesses war ein Expertenseminar der „Conference on Security and Cooperation in Europe“ (CSCE) über die umweltverträgliche Entwicklung der Wälder in der temperierten und

[58] Weitere regionale Prozesse zur Erarbeitung von Kriterien und Indikatoren für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung sind z.B. der sog. „Tarapoto-Prozeß“ oder die „Dry Zone Africa Initiative“, die aufgrund ihrer Fokussierung auf andere Weltregionen hier nicht gesondert aufgegriffen werden.
[59] Vgl. z.B. SCHNEIDER (1995b); SCHNEIDER & EBERT (1995).
[60] Ausführliche Informationen über die MCPFE finden sich unter [http://www.minconf-forests.net/].
[61] Die im Rahmen der Helsinki-Konferenz erzielte Einigung über eine gemeinsame Definition für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder stellte einen wichtigen forstpolitischen Erfolg dar, weshalb die Verhandlungen im Rahmen der MCPFE seitdem auch (inoffiziell) als *„Helsinki-Prozeß“* bezeichnet werden.
[62] Ausführliche Informationen zum Montreal-Prozeß finden sich unter [http://www.mpci.org/].

borealen Zone, das 1993 in Montreal abgehalten wurde.[63] Bislang wichtigstes Ergebnis ist die sog. „Santiago Declaration“ von 1995, die ein Set von sieben Kriterien und 67 Indikatoren für den Schutz und die nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern auf nationaler Ebene enthält.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß sich das Internationale Waldregime aus einer Vielzahl dynamischer Elemente von unterschiedlicher völkerrechtlicher Qualität auf unterschiedlichen politischen Ebenen zusammensetzt. Eine umfassende Darstellung sämtlicher waldbezogener Prozesse, ihrer jeweiligen Entstehung und aktuellen Entwicklung würde dabei den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen.[64] Abschließend sollen jedoch vier für den Gesamtzusammenhang wichtige Aspekte aufgegriffen werden.

Erstens muß der Eindruck relativiert werden, daß der alleinige Schlüssel zur Lösung der internationalen Waldproblematik in einer Verregelung durch internationale Umweltabkommen liegt. Wirkliche Erfolge werden sich langfristig erst dann einstellen können, wenn die Thematik auch im Rahmen der internationalen Handelspolitik aufgegriffen und in diese integriert wird. Zentrales Forum hierfür ist die 1995 gegründete *„World Trade Organization“* (WTO) als Nachfolgerin des seit über 50 Jahren bestehenden *„General Agreement on Tariffs and Trade“* (GATT). Die umweltpolitische Verantwortung der WTO manifestiert sich zwar in deren Präambel, es muß zukünftig aber noch stärker als bisher auf eine Berücksichtigung ökologischer Ziele in allen WTO-Verhandlungen geachtet werden.[65]

Zweitens sei darauf hingewiesen, daß einerseits die Chance besteht, mögliche Synergien zwischen den einzelnen Elementen des Internationalen Waldregimes zu nutzen, andererseits aber auch äußerst kontraproduktive Entwicklungen angestoßen werden können.[66] Dies gilt beispielsweise für Fragen der biologischen Vielfalt und des internationalen Klimaschutzes. So ist es im Extremfall denkbar, daß etwa im Rahmen des Kyoto-Protokolls Primärwald abgeholzt wird, um die freiwerdenden Flächen anschließend wieder plantagenartig aufzuforsten, und

[63] Mitgliedsländer des Montreal-Prozesses sind Argentinien, Australien, Kanada, Chile, China, Japan, Korea, Mexiko, Neuseeland, Russland, die USA und Uruguay. Diese Länder beherbergen etwa 90% der Wälder der temperierten und borealen Zone.

[64] Der Versuch einer möglichst umfassenden graphischen Darstellung des Internationalen Waldregimes findet sich bei LISS (1999: 31). Unter v.a. völkerrechtlichen Aspekten sind die Elemente des Waldregimes bei TARASOFSKY (1999a) aufgearbeitet. Im gleichen Band (TARASOFSKY 1999c) findet sich darüber hinaus eine Abhandlung zu *weiteren* internationalen Institutionen (im Rahmen der UN-Architektur), die sich im Kontext ihres jeweiligen Mandats ebenfalls mit dem Schutz und der nachhaltigen Entwicklung von Wäldern befassen (u.a. World Bank, UNDP, UNEP oder IMF).

[65] Das Thema „Wald & WTO“ ist bislang nur ungenügend aufgegriffen und diskutiert worden. Drei der wenigen Darstellungen in diesem Kontext finden sich bei SIZER ET AL. (1999), DOWNES (1999) sowie bei BECKER (2000).

[66] Eine Darstellung möglicher Synergien zwischen einzelnen Elementen des Internationalen Waldregimes findet sich z.B. bei BROWN (1998). Vgl. ebenso TARASOFSKY (1999b).

sich dieses Vorgehen als Maßnahme zur CO_2-Bindung anrechnen zu lassen. Unter Biodiversitäts-Gesichtspunkten wäre eine solche Entwicklung als katastrophal zu beurteilen. Sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene muß deshalb verstärkt darauf geachtet werden, derartige negative Entwicklungen zu begrenzen bzw. zu verhindern.

Drittens dürfen bei der Darstellung des Internationalen Waldregimes die verschiedenen Ansätze zur *Zertifizierung* einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung nicht ausgeblendet werden. Dabei soll die Vergabe eines normierten Gütesiegels bestimmte Nachhaltigkeitsstandards im Rahmen der forstwirtschaftlichen Nutzung von Wäldern sichern.[67] Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, daß die Zertifizierungsprozesse auf eine Selbstkoordination der Akteure abseits nationalstaatlicher Strukturen sowie auf eine Selbstregulation durch die Kräfte des freien Marktes setzen. Im Bereich der Konsum- und Investitionsgüterindustrie finden derartige Verfahren bereits seit Jahrzehnten erfolgreich Anwendung, z.B. in Form von Normierungsbemühungen durch die „International Standardization Organization“ (ISO). Die internationale und nationale forstpolitische Diskussion wurde in den vergangenen Jahren massiv von der Frage der Zertifizierung geprägt und sehr kontrovers geführt. Eine aktuelle sozialwissenschaftliche Untersuchung zur „Zertifizierung von Wald und Holzprodukten in Deutschland“ hat KLINS (2000) vorgelegt.

Viertens ist festzuhalten, daß alle Bemühungen um eine internationale quantitative und qualitative Walderhaltung scheitern müssen, wenn es nicht gelingt, die vereinbarten Ziele und Maßnahmen auf nationaler bzw. lokaler Ebene umzusetzen. Hierzu hat sich im Verlauf der letzten sechs Jahre das Konzept Nationaler Waldprogramme (NFPs) als zentraler Ansatz für eine holistische und sektorübergreifende Umsetzung der Vorgaben des Internationalen Waldregimes auf nationaler Ebene entwickelt.[68] Dem Prozeß zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms in Deutschland wird daher im Rahmen der vorliegenden Untersuchung eine wichtige Stellung eingeräumt.

2.4 Ausgewählte forstpolitische Strukturen in Deutschland

Im Hinblick auf die zentrale Fragestellung der Untersuchung – die Wirkungen des Internationalen Waldregimes auf *nationaler* Ebene – ist es notwendig, neben einer Beschreibung der internationalen Rahmenbedingungen auch einen kurzen Überblick zu den aktuellen forstpolitischen Strukturen in Deutschland zu geben.

[67] Vgl. z.B. BMVEL (2001: 68f).

„Die Vorstellung von Wald und Forstwirtschaft als dem ruhigen grünen Sektor fernab von Problemen gibt für die Praxis in Deutschland ein falsches Bild. Schadstoffe, Klimaänderungen und Bodennutzungen belasten das Waldökosystem, die ökonomischen Handlungsspielräume der Forstbetriebe sinken, Kleinwaldeigentümer ziehen sich aus der Bewirtschaftung zurück, staatliche Forstämter schließen, und selbst die seit Jahrhunderten bewährte forstliche Nachhaltigkeit ist in die nationale und internationale Kritik des Naturschutzes geraten" (KROTT 2001: 1). Es ist vor allem die Stellung des Waldes im Spannungsfeld vielfältiger ökonomischer, ökologischer und sozialer Interessen, die ihn zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen und Konflikte macht.[69] Forstpolitik muß sich insofern in einem andauernden politischen Prozeß mit den bestehenden und sich verändernden waldbezogenen Interessenpositionen und Machtstrukturen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland auseinandersetzen.[70] Mit Hilfe der Dimensionen Wirkungen des Waldes, Waldeigentum, forstpolitische Akteure und föderale Organisation der Forstpolitik in Deutschland werden *einige* für die Implementation einer globalen Waldpolitik wichtige Strukturdeterminanten aufgegriffen. Sie beschreiben holzschnittartig die Konturen des Politikfeldes:[71]

a) Wirkungen des Waldes

In Bezug auf die Wälder in Deutschland wurde über viele Jahrzehnte vorrangig deren Rohstoffpotential für die Holzerzeugung sowie ihr Flächenpotential hinsichtlich einer Umwandlung in Agrar- oder Siedlungsflächen wahrgenommen. „Doch kommt gerade den *Regulations- und Lebensraumfunktionen* der Wälder in einem dicht besiedelten und industrialisierten Land wie Deutschland eine große, weiterhin *zunehmende* Bedeutung zu" (BMVEL 2001: 26; Hervorhebung d.V.). Eine wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang der vieldimensionale Beitrag der Wälder zum Schutz der biologischen Vielfalt, des Bodens und des Grundwassers, ihre Funktion als wichtigster terrestrischer Kohlenstoffspeicher, ihre Wirkungen auf das Lokalklima, ihre Bedeutung zur Erhaltung und Entwicklung des ländlichen Raumes sowie ihre

[68] Vgl. z.B. MERSMANN (1999); EGESTAD (1999); REINING ET AL. (2000); BMVEL (2001: 66); FAO (2001: 104); HOFMANN (2001); UN (2001).

[69] Vgl. hierzu auch VOLZ (1995). Andere Veröffentlichungen sprechen in diesem Zusammenhang von der sog. *„Trias der Waldfunktionen"*. Diese betont die gleichzeitige Rolle des Waldes als ökonomischer, ökologischer und sozialer Faktor, der vielfältigen (meist sehr gegensätzlichen) Interessen ausgesetzt ist. Zu den sich verändernden Ansprüchen an den Wald vgl. auch BARTELHEIMER (1999); PELKONEN ET AL. (1999); SCHLAGHECK (2000); HOFMANN ET AL. (2000); FAZ vom 24.09.2001; Forstliche Mitteilungen (2001).

[70] Auf eine theoretische Darstellung von Interessen- und Machtstrategien im Rahmen der Politikfeldanalyse wird an dieser Stelle verzichtet. In diesem Zusammenhang sei auf die entsprechenden Ausführungen bei ABROMEIT (1993), PRITTWITZ (1994) und SCHIMANK (1997) verwiesen.

[71] Eine aktuelle und ausführliche Darstellung des Politikfeldes „Wald und Forstwirtschaft" findet sich bei KROTT (2001). Zusätzliche Informationen und Ergänzungen bieten BMVEL (2001) sowie HOFMANN ET AL. (2000).

Funktion als Erholungsraum für den Menschen (vgl. BMVEL 2001: 26ff; HOFMANN ET AL. 2000). Die Bereitstellung bzw. Aufrechterhaltung dieser unterschiedlichen Wirkungen des Waldes ist für die Forstbetriebe häufig mit Mehraufwendungen oder Mindererträgen verbunden, die von der Gesellschaft i.d.R. nicht entsprechend abgegolten werden.[72] Insgesamt läßt sich festhalten, daß die sich wandelnden bzw. steigenden Ansprüche an den Wald und seine Bewirtschaftung in einer Zunahme gesellschaftlicher Interessenkonflikte resultieren (vgl. z.B. MANN 1997; HELLSTRÖM 1996; HELLSTRÖM & WELP 1996).

b) Waldeigentum

„Das Eigentum prägt die gesamte Ordnung der Gesellschaft und Wirtschaft. Es genießt im Recht eine hervorgehobene Stellung und zählt zu den wichtigsten Merkmalen der Forstwirtschaft“ (KROTT 2001: 33). Das Waldeigentum in Deutschland läßt sich in zwei Grundkategorien einteilen – den „öffentlichen“ Wald und den „Privatwald“. Der Begriff des öffentlichen Waldes, zu dem der Staats- und der Körperschaftswald zählen, bedeutet nicht, daß es sich hierbei um ein „Gemeingut“ handelt, sondern leitet sich davon ab, daß beide Waldeigentumsarten im Eigentum der sog. „öffentlichen Hände“ stehen. Insgesamt sind 46% der Waldfläche in der BRD *Privatwald*, 34% *Staatswald* und 20% *Körperschaftswald* (BMVEL 2001: 17). Zum Privatwald zählen derzeit noch 400.000 Hektar Treuhandwaldflächen, die der Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) zur Privatisierung übertragen wurden. Bei der Verteilung der Waldeigentumsarten zeigen sich in den einzelnen Bundesländern charakteristische Unterschiede. So hat der Privatwald seine Schwerpunkte in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, der Körperschaftswald hingegen in Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz. Bei der Verteilung des Staatswaldes fällt der niedrige Anteil in Nordrhein-Westfalen sowie der hohe Anteil in den Stadtstaaten auf (BMVEL 2001: 18).

Der flächenmäßig größte Block des *Privatwaldes* stellt sich bei genauerer Betrachtung als ein äußerst heterogenes Gebilde dar.[73] Er gliedert sich in Forstbetriebe von sehr unterschiedlicher Größe. Etwa 1.200 private Eigentümer bewirtschaften eine Waldfläche von mehr als 200 Hektar, ca. 350.000 Eigentümer liegen mit ihren Waldflächen zwischen 1 und 200 Hektar und weit über eine Million Eigentümer besitzen Kleinstflächen unter 1 Hektar Wald (VOLZ & BIELING 1998; VOLZ 2001). Die Zielsetzungen der Eigentümer in ihrem Wald werden vor

[72] Nach einer vom BMVEL in Auftrag gegebenen Studie betrugen 1996 die jährlichen Mehraufwendungen bzw. Mindererträge der Forstbetriebe für die Gewährleistung der Schutz- und Erholungsfunktionen in Deutschland rund 515 Mio. DM oder 48 DM pro Hektar (BMVEL 2001: 26).

[73] Für die rechtliche Definition von Privatwald s. § 3 Abs. 3 BWaldG.

allem durch die Betriebsgröße beeinflußt. Größere Betriebe fokussieren sich vorwiegend auf die Holzproduktion. Eigentümer von kleineren Waldflächen sind dagegen traditionell in landwirtschaftliche Betriebe eingebunden und gestalten die Nutzung ihrer Wälder dementsprechend. Die wirtschaftliche Position von Kleinstwaldeigentümern wird durch unterschiedliche Zusammenschlüsse gestärkt, die mit einer Anzahl von ca. 5.300 einen Anteil von etwa 30% an der Privatwaldfläche erreichen (vgl. RAPP 2001). In den vergangenen Jahrzehnten haben viele Kleinstwaldeigentümer ihre Bindung an die Landwirtschaft verloren und betrachten ihren Wald nach anderen Maßstäben als denen der land- und forstwirtschaftlichen Produktion, z.B. unter Aspekten der Freizeitgestaltung oder des Naturschutzes (vgl. JUDMANN 1998).

Der *Staatswald* gliedert sich in 17 voneinander unabhängige Forstverwaltungen, die in die jeweiligen öffentlichen Verwaltungen integriert sind.[74] Nach mitteleuropäischen Maßstäben sind die 16 Landesforstverwaltungen und die Bundesforstverwaltung forstliche Großunternehmen, die z.B. in Bayern eine Waldfläche von 730.000 Hektar bewirtschaften. Mit einem Staatswaldanteil von mehr als 30% liegt Deutschland erheblich über dem europäischen Durchschnitt. Dabei ist die Rolle des Staates als wirtschaftender Waldeigentümer eng mit seiner Rolle als öffentliche Verwaltung für den Gesamtwald verbunden und gibt ihm zusätzliche Eingriffsmöglichkeiten, um auf den eigenen Flächen die Nutzung und den Schutz des Waldes zu gestalten (KROTT 2001: 34). Über die Wirtschaftsziele hinaus ist der Staatswald in besonderem Maße den öffentlichen Aufgaben des Waldes verpflichtet, in erster Linie der Erholung und dem Naturschutz.

Der *Körperschaftswald* ist ebenfalls öffentlicher Wald, der zumeist im Eigentum von Gemeinden steht.[75] Die Betriebsgrößen liegen dabei zwischen nur wenigen und einigen tausend Hektar. „Die Zielsetzungen des Eigentümers Gemeinde werden durch deren öffentliche Aufgaben geprägt, die sich zwischen Städten und Landgemeinden wesentlich unterscheiden [...]“ (KROTT 2001: 34). Insgesamt sind den Gemeinden vor allem die Schutz- und Erholungswirkungen des Waldes besonders wichtig, während die wirtschaftliche Ertragsziele zunehmend in den Hintergrund treten (vgl. LÜCKGE 1991; DINKELAKER 2000).

[74] Für die rechtliche Definition von Staatswald s. § 3 Abs. 1 BWaldG.
[75] Für die rechtliche Definition von Körperschaftswald s. § 3 Abs. 2 BWaldG.

c) Forstpolitische Akteure

„Forstpolitik, die Regelungswirkungen auf Nutzung und Schutz des Waldes erzielen möchte, muß sich mit jenen Akteuren auseinandersetzen, die auf den Wald unmittelbar zugreifen" (KROTT 2001: 31). Zu den Akteuren mit waldrelevanten Interessen gehören die unterschiedlichsten gesellschaftlichen Gruppen, welche spezifische ökonomische, ökologische und soziale Ziele oder Kombinationen von diesen verfolgen; Forstpolitik wird im komplexen Zusammenspiel dieser Akteure entwickelt und gestaltet. Private und öffentliche *Waldeigentümer* stimmen beispielsweise in hohem Maße mit dem Ziel der Holzproduktion überein, während sie Zielen des Naturschutzes eher neutral oder bisweilen sogar ablehnend gegenüberstehen. Konflikte entstehen vor allem dann, wenn Waldeigentümer durch forstliche Programme wirtschaftliche Einschränkungen erfahren, worin auch der Hauptgrund für die Ablehnung von Naturschutzprogrammen liegen dürfte (KROTT 2001: 31). *Forstliche Arbeitnehmer* sind neben den Eigentümern für die Gestaltung der Waldnutzung von entscheidender Bedeutung, denn erst ihr Arbeitseinsatz macht eine forstliche Produktion möglich. Ihr Interesse ist in erster Linie auf den Erhalt des Arbeitsplatzes bzw. die Sicherung der eigenen Existenz gerichtet. Als weitere Akteure können auch *wirtschaftliche Betriebe außerhalb der Forstwirtschaft* im engeren Sinne identifiziert werden. Sie gehören z.B. zu den Sektoren Holzwirtschaft, Papierindustrie, Versorgung oder Touristik; aus ihrer Produktion ergeben sich spezielle Interessen am Wald, etwa an der Bereitstellung des Rohstoffes Holz, der Wasserversorgung, dem Landschaftsbild oder einer Wegeinfrastruktur. Die *staatliche Forstverwaltung* hat mit der Bewirtschaftung des Waldes einerseits betriebliche Aufgaben zu erfüllen, andererseits nimmt sie gegenüber dem gesamten Wald die forstpolitischen Aufgaben der Hoheit, Beratung, finanziellen Förderung und Betreuung wahr.[76] Die *Bürger* schließlich bilden eine große und heterogene Gruppe, der gemeinsam ist, daß sie als Konsumenten den Wald auf unterschiedliche Weise nutzen wollen.[77] Dabei wird dieser Konsum zum Teil aber auch über Märkte und zu einem großen Teil über sonstige gesellschaftliche und politische Regelungen gesteuert. Das Interesse der Bürger am Wald bildet sich in deren Alltag, der von Arbeit und Freizeit in der Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft Deutschlands bestimmt ist. KROTT (2001: 48) stellt in diesem Kontext fest, daß sowohl der fehlende Bezug zur Holzproduktion als auch die Gleichsetzung

[76] Zur Rolle von Regierung und Verwaltung als forstpolitischer Akteur vgl. u.a. KROTT (2001: 90ff).
[77] Als Bürger gelten alle Mitglieder einer politischen Gemeinschaft. Insofern sind die Waldeigentümer und forstlichen Arbeitnehmer natürlich auch gleichzeitig Bürger und nehmen als solche eine von ihren Aufgaben in der forstlichen Produktion unterscheidbare Rolle wahr (KROTT 2001: 48).

von Wald mit Natur sehr große Unterschiede zwischen den Sichtweisen des Bürgers und den forstlichen Konzepten der nachhaltigen Mehrfachnutzung des Waldes bedingen.[78]

Die Akteursinteressen am Schutz und an der Nutzung des Waldes sind in Deutschland in Form von *Verbänden* organisiert, über welche versucht wird, Einfluß auf politische Prozesse und Entscheidungen zu nehmen. „Das zentrale Merkmal jedes forstpolitisch bedeutsamen Verbandes sind die speziellen Interessen am Wald, die er vertritt. Sie reichen von der Bewirtschaftung des Waldes durch private Eigentümer über Anliegen der Forstarbeiter bis zur Bewahrung der Naturschutzwerte des Waldes“ (KROTT 2001: 53). Prinzipiell kann man in Deutschland zwischen Verbänden der *Forst- und Holzwirtschaft* sowie zwischen Verbänden des *Umwelt- und Naturschutzes* unterscheiden.[79]

In Anlehnung an HOGL (1999: 5) läßt sich für die Bundesrepublik zusammenfassend konstatieren, daß die Forstpolitik im engeren Sinne über Jahrzehnte von der Fachbürokratie gemeinsam mit forstwirtschaftlichen Verbänden geprägt wurde. Aus deren langjähriger Zusammenarbeit hat sich ein weitgehend geschlossenes *Politikfeld-Netzwerk* entwickelt.[80] Die enge Verzahnung zwischen der forstlichen Praxis, ihren Verbänden und der Fachverwaltung[81] wird maßgeblich durch die Institution des „Forstmannsstandes“ gestärkt (GLÜCK 1987: 48). Innerhalb dieser Gruppe sind Grundsätze der Forstwirtschaftspolitik[82] im forstlichen Wertesystem und darüber hinaus im Forstgesetz sowie in der forstlichen Ausbildung verankert. „Der Kreis der traditionell zentralen Akteure umfaßt relativ wenige, gegenseitig wohl bekannte und daher berechenbare Akteure, die in Fragen der Forstpolitik in engem Kontakt stehen“ (HOGL 1999: 5). Bislang waren die beteiligten Akteure im Allgemeinen bestrebt, das Politikfeld-Netzwerk möglichst geschlossen zu halten. Sowohl die Öffnung des Politikfeldes auf nationaler Ebene als auch die Verschiebung forstpolitischer Zuständigkeiten auf die Ebene der Europäischen

[78] Vgl. hierzu auch SUDA ET AL. (1998) und PAULI (1999: 119).
[79] Ausführlich hierzu KROTT (2001: 53 ff). Zur Rolle von Umwelt- und Naturschutzverbänden in der Forstpolitik vgl. auch WEBER ET AL. (2000).
[80] HOGL (1999: 5) versteht den Begriff *„Netzwerk“* hier als ein Konzept der Interessenvermittlung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren auf sektoraler Ebene. Im Sinne von PAPPI (1993: 91ff) wird der Begriff *„Politikfeld-Netzwerk“* verwendet, um den dauerhaften Charakter der Akteursbeziehungen im forstpolitischen Subsystem aufzuzeigen, das sich um inhaltlich eng zusammenhängende Fragen organisiert und dessen Entscheidungsbedingungen von anderen Teilbereichen des politischen Systems eine gewisse Unabhängigkeit besitzen. Eine theoretische Aufarbeitung des Zusammenwirkens von Akteuren in (forstpolitischen) Netzwerken findet sich bei KLINS (2000).
[81] Einen in diesem Kontext interessanten und in der Forstpolitik bislang wenig diskutierten Aspekt greifen PETERSEN & FABER (2000: 31) in Anlehnung an BEYME (1987: 180) auf. Sie gehen davon aus, daß in den Strukturen der Politikverflechtung die *Ministerialverwaltung*, und zwar vornehmlich die Ministerialverwaltung der Länder eine Schlüsselrolle einnimmt, da viele Bundesministerien keinen bürokratischen Unterbau zur Durchführung der getroffenen politischen Entscheidungen haben, sondern dieses der Verwaltung der Länder überlassen.
[82] „Grundsätze der Forstwirtschaftspolitik sind nach GLÜCK (1987) das Primat der Holzproduktion, der Nachhaltigkeit, der Langfristigkeit und des forstlichen Fachwissens. Diese Überzeugungen sind im Forstmannsstand

Union sowie die zunehmenden Vorgaben von internationaler Ebene sind für sie grundsätzlich neu und mit Unwägbarkeiten verbunden. In den letzten Jahren gerät das etablierte Netzwerk zunehmend unter Druck, sich zu öffnen. Zum einen geschieht dies aufgrund des verstärkt in den Vordergrund tretenden politischen Querschnittscharakters des Waldes (u.a. Senke für CO_2, Schutz der biologischen Vielfalt oder Erholungsraum), zum anderen aufgrund der erwähnten Interdependenzen mit der Ebene der EU und der internationalen Ebene.

d) Föderale Organisation der Forstpolitik in Deutschland

Unter dem Begriff „Föderalismus“ wird allgemein die Gliederung eines Staates oder auch eines Staatenbundes in verschiedene Gebietskörperschaften verstanden, die in gewisser Weise selbständig und in bestimmter Hinsicht von dem sie umfassenden Gebilde unabhängig sind. „In der Regel haben diese Gebietskörperschaften eigene Befugnisse der Gesetzgebung, der Jurisdiktion und mitunter auch der Steuererhebung“ (PETERSEN & FABER 2000: 26).[83]

Die forstpolitische Grundkonzeption in der Bundesrepublik basiert vor allem historisch bedingt auf stark föderal ausgerichteten Strukturen. Das Bundeswaldgesetz (BWaldG) zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft aus dem Jahr 1975 hat daher einen überwiegend rahmenrechtlichen Charakter, d.h. es setzt die wesentlichen Grundnormen, die von den Ländern ausgestaltet, ergänzt oder spezifiziert werden können.[84] Die Bundesländer sind diesem Auftrag zur Ausfüllung des vom Bund gesetzten Rahmens nachgekommen und haben Landeswaldgesetze nach den Vorgaben des BWaldG verabschiedet.[85] Für die Forstbetriebe und den einzelnen Bürger sind somit in erster Linie die Regelungen in den Landesforstgesetzen relevant. Das für die Ausgestaltung der Waldnutzung besonders wichtige Kapitel 2 „Erhaltung des Waldes“ im BWaldG beinhaltet ausschließlich Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung. „Das Kapitel enthält neben [...] allgemeinen Formulierungen [...] und der allgemeinen Verpflichtung auf eine ‚Ordnungsgemäße Forstwirtschaft“ keine weiteren

auch ideologisch abgesichert, und zwar durch ideologische Denkfiguren wie die ‚Kielwassertheorie‘, die ‚Waldgesinnung‘, und die ‚Grüne Versäulung‘ sowie durch den verbreiteten ‚Konservativismus‘“ (HOGL 1999: 5).

[83] Eine aktuelle und kritische Diskussion verschiedener Aspekte des deutschen Föderalismus findet sich u.a. bei POSTLEP (1996), MÜNCH (1999), LUTHARDT (1999), KÖNIG (1999) sowie KROPP & STURM (1999).

[84] Neben den Bestimmungen des Bundes- und der Länderwaldgesetze gibt es zahlreiche weitere Gesetze, die ebenfalls den Wald betreffen. Hiezu zählen u.a. die Bestimmungen des Grundgesetzes (z.B. hinsichtlich der Sozialpflichtigkeit und des Schutzes von Eigentum), die Naturschutzgesetze des Bundes und der Länder, das Bundes-Immissionsschutzgesetz, das Raumordnungsgesetz des Bundes oder die Landesplanungsgesetze der Länder. Zum Verhältnis des allgemeinen Forstrechts zu anderen Rechtsbereichen vgl. auch KOLODZIEJCOK & RECKEN (1977: 4525, Rdnr. 23f).

[85] In diesem Kontext muß angemerkt werden, daß die Ressortzugehörigkeit der Forstverwaltung zwischen den einzelnen Bundesländern z.T. erheblich differiert. Neben den „traditionellen“ Land- und Forstwirtschaftsressorts existieren auch Ressorts mit sog. „gemischten Zuständigkeiten“, wie z.B. das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen.

Vorgaben, so daß den Ländern in diesem Bereich ein *weiter Gestaltungsspielraum* gelassen wird, innerhalb des vorgegebenen Rahmens ausführungsgesetzliche Regelungen zu erlassen" (HOFMANN ET AL. 2000: 104; Hervorhebung d.V.).[86] Insgesamt verfügen die Bundesländer also über erhebliche Freiheitsgrade bei der Konzeption und Durchführung ihrer Forstpolitik, was mit dem föderalen Verständnis der Landesregierungen in Einklang steht, die sich als Garanten einer sachgerechten, bürgernahen, kooperativen, innovativen und damit in besonderem Maße demokratieverträglichen Politikgestaltung verstehen (KISKER 1984).[87] Vor diesem Hintergrund scheinen die föderalen Strukturen in Deutschland für ein problemadäquates forstpolitisches Handeln prinzipiell gut geeignet.[88]

Gleichzeitig manifestiert sich hier aber auch ein Grundproblem der deutschen Forstpolitik, das für die vorliegende Untersuchung ein hohes Maß an Relevanz besitzt. Aufgrund der vom Grundgesetz zugewiesenen Kompetenzen[89] vertritt der Bund (d.h. die jeweils federführenden Ministerien) auf internationaler Ebene die deutschen Interessen, trifft Entscheidungen und verpflichtet sich in vielen Fällen zur Umsetzung politisch oder völkerrechtlich bindender Vorgaben mit Bezug zum Wald. Die entsprechende Implementation entzieht sich dagegen weitgehend seiner Zuständigkeit und obliegt den Bundesländern, die in der Regel nur über wenige Möglichkeiten verfügen, um sich an den entscheidenden Verhandlungen zu beteiligen und ihre Interessen in die internationale Diskussion einzubringen.[90] Zwar existieren im Sinne des kooperativen Föderalismus zahlreiche mehr oder weniger institutionalisierte Strukturen der Länder untereinander sowie der Länder mit dem Bund, die zum Zweck der Abstimmung und des Informationsaustausches etabliert wurden.[91] Sie widmen sich jedoch in erster Linie forstpolitischen Themen von rein nationaler Relevanz. Waldbezogene Prozesse und Entwicklungen, die auf internationaler Ebene stattfinden, werden hingegen aufgrund der spezifischen Zuständigkeit des Bundes nur selten aufgegriffen. Es besteht daher die Gefahr einer nicht adäquaten Problemwahrnehmung und -bearbeitung auf Länderebene.

---

[86] Vgl. auch KOLODZIEJCOK & RECKEN (1977: 4525, Rdnr. 15f).

[87] Eine andere Ausgangslage läßt sich für den Bereich der Umweltpolitik konstatieren, wo eine Befähigung der Bundesländer zur Selbstbestimmung im normativen Bereich praktisch nicht mehr vorhanden ist. Allerdings wurde diese Unitarisierung mit einer gewissen Kompensation der aufgegebenen Selbstbestimmungsrechte verknüpft, indem dem Bundesrat als Vertreter der Länderexekutive weitreichende Mitbestimmungsrechte eingeräumt wurden. Damit nimmt der Bundesrat bei der konkreten Ausgestaltung umweltpolitischer Zielsetzungen eine zentrale Rolle ein (MÜLLER-BRANDECK-BOQUET 1993: 105).

[88] Vgl. auch MESSNER & NUSCHELER (1996a, b) sowie PETERSEN & FABER (2000: 26ff).

[89] Vgl. Art. 32 GG.

[90] Die Mitwirkung der Bundesländer bei Fragen der europäischen Integration ist hingegen mit dem Maastrichter Vertrag und der Grundgesetzänderung von 1993, insbesondere der Revision des Artikels 23 GG entsprechend geregelt und formalisiert (GROßE HÜTTMANN & KNODT 2000: 32f).

[91] Diese institutionalisierten Strukturen werden auch als Kooperation auf der 3. Ebene (Länder untereinander) und als Kooperation auf der 4. Ebene (Bund-Länder) bezeichnet (PRIETZCKER 1988) und sind das „Lebensele-

SCHARPF (1985) diskutiert dieses, dem deutschen Föderalismus generell immanente Problem unter dem Schlagwort *„Politikverflechtungs-Falle"*. Gemeint ist damit „eine zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch [...] ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt, und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern weder in Richtung auf mehr Integration noch in Richtung auf Desintegration" (SCHARPF 1985: 350). Diese Konzeption läßt sich v.a. dann auf das Politikfeld Wald übertragen, wenn die nationale Sphäre (mit ihrer seit vielen Jahren eingespielten Kompetenzabgrenzung) verlassen wird und verstärkt internationale forstpolitische Prozesse bzw. Vorgaben in den Mittelpunkt rücken, welche die Grenzen der Zuständigkeit verschwimmen lassen und neue Formen der Abstimmung zwischen Bund und Ländern erforderlich machen.[92]

Im gleichen Zusammenhang stellt MÜNCH (1999: 9) in einer Diskussion zu Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus fest, daß sich die Kritik am kooperativen Föderalismus in erster Linie daran entzündet, „daß häufig die Verantwortlichkeit der Ebenen im Bundesstaat nicht nachvollziehbar ist und die Selbständigkeit der Länder ebenso eingeschränkt wird wie die Handlungsfähigkeit des Bundes". Vor dem Hintergrund einer Globalisierung der Waldpolitik trifft diese Aussage in den letzten Jahren sicherlich auch in steigendem Maße auf das Politikfeld Wald zu. Die Handlungsfähigkeit des Bundes auf der internationalen Ebene wird durch notwendige Rücksprachen mit den 16 Ländern eingeschränkt;[93] gleichzeitig herrscht in vielen Ländern der Eindruck vor, sie würden durch die vom Bund – auf einer sich ihrem Einfluß entziehenden (abstrakten) Ebene – verhandelten internationalen Vorgaben ihre forstpolitische Selbststeuerungsfähigkeit verlieren.[94] Diese Situation wird zusätzlich durch die Tatsache verschärft, daß die Federführung für Verhandlungen etwa im Rahmen der Klimarahmen- und der Biodiversitätskonvention nicht bei dem für die Forstpolitik zuständigen Landwirtschaftsressort, sondern beim Bundesumweltministerium liegt. Die

xier" des kooperativen Föderalismus (MÜLLER-BRANDECK-BOQUET 1993: 106). Im Waldbereich sind dies v.a. die sog. Länderforstchef-Konferenz sowie Bund-Länder-Arbeitsgruppe der Forstpolitikreferenten.

[92] Vgl. hierzu auch die sehr anschaulichen Ausführungen von GROßE HÜTTMANN & KNODT (2000) zum Verhältnis von deutschem Föderalismus und europäischer Integration. Ebenso HRBEK (1997).

[93] Darüber hinaus wird die Handlungsfähigkeit des Bundes zusätzlich durch die Tatsache beschnitten, daß die Europäische Gemeinschaft im Rahmen internationaler Verhandlungen i.d.R. „mit einer Stimme" spricht und sich insofern im Vorfeld entsprechend koordinieren muß. Das politische Gewicht der einzelnen Mitgliedsstaaten wird auf diese Weise grundlegend relativiert, nationale Interessen lassen sich nur bedingt durchsetzen.

[94] GROßE HÜTTMANN & KNODT (2000: 31) zitieren in diesem Zusammenhang eine Stellungnahme des Stuttgarter Staatsministeriums zur europäischen Regierungskonferenz 2000, welche diese Tendenzen für die europäische Ebene treffend illustriert: „Entwicklungen der letzten Jahre zeigen, dass europäische Regelungen zunehmend in den Landesbereich hineinwirken und dabei [...] *bewährte innerstaatliche Einrichtungen und Regelungen* in Frage stellen" (LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG 2000; Hervorhebung d.V.).

bereits erwähnten *„Unwägbarkeiten“* für die traditionellen forstpolitischen Akteure werden auf diese Weise zusätzlich verstärkt.

Insgesamt läßt sich festhalten, daß die seit Jahrzehnten bewährte föderale Organisationsstruktur der Forstpolitik in Deutschland vor dem Hintergrund einer zunehmenden Internationalisierung vor neuen Herausforderungen steht, die z.B. bei der Implementation einer internationalen Waldpolitik veränderte Ansätze der Koordination erforderlich machen.[95]

[95] Die Besonderheiten des föderalen Systems der Bundesrepublik, insbesondere das Verhältnisses zwischen subnationaler, nationaler und EU-Ebene, werden seit einigen Jahren unter dem Schlagwort *„multi-level governance“* diskutiert (vgl. HOOGHE 1996; BENZ 1999; HOGL 2001). Obwohl inzwischen eine Reihe von theoretischen und empirischen Erkenntnissen aus den Bereichen der Landes- und Regionalplanung vorliegen (vgl. z.B. BENZ 1992; GRANDE 1996), existiert kein umfassender analytischer Ansatz zur Mehrebenenpolitik, geschweige denn eine in sich geschlossene Theorie. Allerdings gibt es erste Hinweise zu Funktionsmechanismen der Koordination politischer Prozesse in einem komplexen Mehrebenensystem – wenn auch nicht explizit unter Einbeziehung der globalen Ebene. Einen entsprechenden Versuch in diese Richtung unternimmt BENZ (1999: 77f), der gerade für den Bereich der Waldpolitik eine Überlappung unterschiedlicher Ebenen und die Beteiligung einer Vielzahl von staatlichen und nicht-staatlichen Akteure erkennt. Inwiefern eine erfolgreiche Koordination forstpolitischer Prozesse über diese Ebenen hinweg möglich ist, oder ob die globale Waldpolitik zukünftig in steigendem Maße von Blockaden geprägt sein wird, kann an dieser Stelle nicht prognostiziert werden. Die vorliegende Untersuchung soll in diesem Zusammenhang erste Erklärungsansätze bieten.

3 Theoretischer Bezugsrahmen

3.1 Dimensionen und Trends der Globalisierung

Die politische Auseinandersetzung mit der Globalisierung und ihren Folgen gehört zu einer der wichtigsten Herausforderungen der Gegenwart. Ausgehend von einer relativ engen Begriffsauffassung, wonach der Weltmarkt politisches Handeln verdrängt oder ersetzt – die Ideologie des Neoliberalismus (BECK 1997: 26)[96] – hat sich die Globalisierung von Problemlagen zu einem *vieldimensionalen* und umfassenden Trend entwickelt, der sich seit den 70er Jahren enorm beschleunigt hat (MESSNER & NUSCHELER 1996a: 15).[97]

Im Gegensatz zur allgemeinen Definition von SCHMIDT (1995: 445) beschreibt ULRICH BECK (1997: 28) Globalisierung als „die Prozesse, in deren Folge die Nationalstaaten und ihre Souveränität durch transnationale Akteure, ihre Marktchancen, Orientierungen, Identitäten und Netzwerke unterlaufen und querverbunden werden". Er verdeutlicht somit die parallele Existenz verschiedener Eigenlogiken der ökologischen, kulturellen, wirtschaftlichen, politischen und zivilgesellschaftlichen Globalisierung, die nicht aufeinander reduzierbar oder abbildbar sind, sondern jede für sich und in ihren Interdependenzen verstanden werden müssen. Erst unter der Perspektive dieser Vieldimensionalität von Globalisierung wird es möglich, qualitativ neue politische und soziale Phänomene zu benennen und zu verstehen.

Motoren des Globalisierungsprozesses sind Wirtschaft und Technologie. In Anlehnung an MESSNER & NUSCHELER (1996a: 15f) läßt sich feststellen, daß diese Tendenzen durch die Revolutionierung der Informations-, Kommunikations- und Transportsysteme beschleunigt werden, „so daß immer mehr Ereignisse weltweit gleichzeitig wahrgenommen und mit immer kürzeren Verzögerungen an unterschiedlichen Orten der Welt wirksam werden können" (MESSNER 1998: 14). Die unterschiedlichen Elemente der Globalisierung verändern Handel, Finanzen, Arbeit, Umwelt, Sozialsysteme, Kommunikation, Lebenswelten und die Tiefenstrukturen nationaler Gesellschaften. Die trennende Bedeutung von nationalstaatlichen Grenzen wird ausgehöhlt, was nicht zuletzt auch die Handlungsspielräume von Staaten beeinflußt; die Vermehrung und Verdichtung grenzüberschreitender Interaktionen hat alle Staaten und Gesellschaften in ein komplexes System von wechselseitigen Abhängigkeiten verwickelt. Sicherlich führt diese Ausdehnung von lokalen, nationalen und globalen Beziehungsnetzwer-

[96] BECK bezeichnet eine solche monokausal, ökonomistisch verkürzte Dimensionalität der Globalisierung als *Globalismus*. Seiner Auffassung nach führt die Hervorhebung der wirtschaftlichen Dimension von Globalisierung dazu, daß „die zentrale Aufgabe der Politik, die rechtlichen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen abzustecken, unter denen wirtschaftliches Handeln überhaupt erst möglich und legitim wird" aus dem Blick gerät oder unterschlagen wird.

[97] Für einen Überblick zur Globalisierungsdiskussion siehe u.a. BEISHEIM & WALTER (1997).

ken nicht zu einer Weltgesellschaft im Sinne einer „Mega-Nationalgesellschaft“ mit einer Weltregierung an der Spitze (BECK 1997: 31f; zit. nach MESSNER 1998: 15). Aber die dargestellten Globalisierungstrends setzen die etablierten Institutionen, Regelwerke und eingespielten Mechanismen der Politik in den Nationalstaaten ganz eindeutig unter enormen Anpassungsdruck (vgl. ALTVATER 1998). Vor diesem Hintergrund müssen die sich verändernden Grenzen und Möglichkeiten von Politik neu bestimmt und anwendbar gemacht werden.

Weitgehend unbestritten ist die Unrevidierbarkeit des Globalisierungsprozesses (BECK 1997: 29; MESSNER & NUSCHELER 1996a: 15f): In der *Weltmarktwirtschaft* vertiefen sich die globalen Verflechtungen. Die geographische Ausdehnung und zunehmende Interaktionsdichte des internationalen Handels, die Vernetzung der Finanzmärkte und der Machtzuwachs transnationaler Konzerne, deren Umsätze oft die Wirtschaftskraft kleiner Volkswirtschaften übersteigen, nehmen weiter zu. Die eine Finanzwelt existiert bereits und folgt Regeln, die sich verstärkt einer politischen Kontrolle durch einzelne Nationalstaaten entziehen.

Gleichzeitig geht die Globalisierung mit *Fragmentierungsprozessen* einher. Weltweit werden ganze Regionen, vor allem in Entwicklungsländern, wirtschaftlich und politisch marginalisiert. Zwar bleiben sie über Kredite, Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit und moderne Kommunikationsmedien passiv an die Weltgesellschaft angebunden. Sie werden aber gleichzeitig als aktive wirtschaftliche und politische Akteure weitgehend abgekoppelt. Entsprechende soziale Marginalisierungsprozesse zeichnen sich auch in den Gesellschaften von Industrienationen ab und die Schere zwischen Arm und Reich öffnet sich weiter (UNDP 1999: 46). Unter dem Primat eines umfassenden globalen Wettbewerbs werden zunehmend Sozialpolitiken und arbeitsrechtliche Standards zurückgeschraubt. Das Phänomen der „working poor“ in nicht sozialversicherten Normalarbeitsverhältnissen gehört auch in vielen westlichen Industrieländern bereits zum Alltag (BRAND ET AL. 2000: 12).[98]

Die Entwicklungsrichtung der Globalisierung wird in erster Linie durch die Gesetze des internationalen Wettbewerbs bestimmt. Zwar eröffnet die Dynamik der Weltwirtschaft Entwicklungsspielräume; sie droht aber gleichzeitig zu einer Art internationalisiertem Raubtier-Kapitalismus[99] zu entarten, weil bislang wirksame Mechanismen zur sozialen und ökologischen Korrektur der Weltmarktwirtschaft fehlen. Die Wirtschaftspolitik selbst mächtiger In-

[98] BRAND ET AL. (2000: 11) führen aus, daß sich auf der Grundlage von Weltbank-Studien (u.a. MILANOVIC 1999) eine weltweite Öffnung des sog. GINI-Koeffizienten feststellen läßt. Dieser misst Einkommensunterschiede sowohl innerhalb von Volkswirtschaften als auch zwischen ihnen. Er erfaßt die Diskrepanz zwischen dem oberen und dem unteren Bereich der Einkommensverteilung. Während der globale GINI-Koeffizient für 1960 bei 1:30 lag, betrug er 1990 1:60 und stieg von 1990 bis 1997 noch einmal auf 1:74.

[99] MESSNER & NUSCHELER (1996a: 15) sprechen in diesem Zusammenhang auch von einem „globalen Casino- und Spekulationskapitalismus“.

dustriestaaten und ihre Fähigkeit entsprechend zu reagieren, stößt unter diesen Bedingungen an enge Grenzen, wie die aktuellen – durch die Terroranschläge von New York noch verstärkten – Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten deutlich machen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß sich mit der Globalisierung der Wirtschaft, der Kommunikations- und Transportsysteme sowie mit der Vernetzung der internationalen Finanzmärkte auch Fehlentwicklungen wie globale Armut, Arbeitslosigkeit, Kriminalität, transkulturelle Konflikte und *Umweltzerstörungen* internationalisieren, die sich nicht mehr auf nationalstaatlicher Ebene lösen lassen. Aus dieser Vermehrung von Risiken, die alle Gesellschaften betreffen, ergeben sich aber auch gemeinsame Interessen an Sicherheit, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sowie an *globaler Umweltpolitik* (MESSNER & NUSCHELER 1996a: 16).

Über **die Rolle des Nationalstaates** und seine Möglichkeiten zur Politikgestaltung bzw. zur Erarbeitung von Lösungsstrategien herrscht in dem skizzierten Globalisierungszusammenhang keine Einigkeit in der sozialwissenschaftlichen Diskussion (MESSNER 1998: 18).[100] Nach wie vor gehen zwar sowohl die Hauptströmung der Lehre von den internationalen Beziehungen als auch die Völkerrechtslehre davon aus, daß souveräne Staaten die entscheidenden Akteure im internationalen System darstellen (GEHRING & OBERTHÜR 1997: 11);[101] das heißt, die Welt wird als Staatenwelt aufgefaßt und handelt als solche. Andererseits sind in den vergangenen Jahrzehnten wichtige andere *Akteursgruppen* entstanden, deren Aktivitäten und Einflußnahme weitreichende und von der Staatenwelt nur noch begrenzt steuer- und kontrollierbare Auswirkungen haben (MESSNER & NUSCHELER 1996a: 16):

- die dynamisch wachsende und handlungsmächtige „Wirtschaftswelt“ von global operierenden transnationalen Unternehmen;
- die zunehmend vernetzte „Medienwelt“, die mittels Telekommunikation viele Bemühungen um die Bewahrung kultureller Identitäten zu überrollen droht;

[100] MESSNER (1998: 18ff) unterscheidet in diesem Zusammenhang vier Sichtweisen: **1)** Abschied vom Nationalstaat, d.h. es wird von einem weitgehenden Verlust des Nationalstaates ausgegangen (vgl. GUÉHENNO 1994; GRANDE 1996, 1997; MATHEWS 1997). **2)** Der Nationalstaat bleibt aufgrund des Mangels an tragfähigen Alternativen und der Schwäche supranationaler Strukturen zentraler Ort der Politik bei einem generellem Verlust politischer Steuerungsfähigkeit (vgl. STREECK 1997). **3)** Problemlösung durch die Intensivierung zwischenstaatlicher Beziehungen und eine kooperative Außenpolitik in multilateralen Regimen. Dabei werden allerdings die Rückwirkungen der Globalisierungsprozesse auf die nationalstaatlich organisierte Politik unterschätzt sowie Steuerungs- und Koordinationsprobleme vernachlässigt (vgl. KAISER 1995). **4)**. Transformation der Nationalstaaten/ der Politik im Rahmen der Global Governance Architektur (vgl. CGG 1995; MESSNER & NUSCHELER 1996a, 1996b; YOUNG 1997; BRAND ET AL. 2000).

[101] Im gleichen Sinne MESSNER & NUSCHELER (1996a: 22): „Der Rechtsstaat bleibt jedoch die entscheidende, demokratisch legitimierte Instanz, die Gemeinwohlinteressen wahrzunehmen hat.“ Ebenso MESSNER (1998: 16): „Der Nationalstaat ist weiterhin Dreh- und Angelpunkt unseres politischen Koordinatensystems.“

- eine zunehmend international vernetzte, aber noch schwach entwickelte „Zivilgesellschaft“, die sich in Non-Governmental Organizations (NGOs) organisiert und von der lokalen bis zur globalen Ebene in die Politik einmischt.[102]

Vor diesem Hintergrund lassen sich in Anlehnung an MESSNER (1998: 17) zwei wichtige Trends erkennen, die einen tiefgreifenden Wandel der Weltpolitik anzeigen, welche lange ausschließlich als Staatensystem organisiert war und auch als solches begriffen wurde:

Erstens sind die Nationalstaaten in der internationalen Politik längst nicht mehr unter sich, sondern werden gezwungen, sich die globale Bühne mit immer mehr „global players“ der international agierenden Wirtschaftswelt und einer entstehenden global engagierten Gesellschaftswelt zu teilen. Die ehemals monozentrische Machtstruktur rivalisierender Nationalstaaten im Rahmen des internationalen Systems transformiert sich zunehmend in Richtung einer polyzentrischen Machtverteilung.

Zweitens wird es immer schwieriger, eine scharfe Trennungslinie zwischen Innen- und Außenpolitik zu ziehen. Akteure mischen sich von außen über transnationale Beziehungsgeflechte in die „inneren Angelegenheiten“ von Staaten ein. Aufgrund intensiver wirtschaftlicher Verflechtungen lassen sich ökonomische Krisen praktisch nicht mehr auf ein Land beschränken; Volkswirtschaften mit ihren kulturell oft sehr unterschiedlich geprägten Gesellschaften werden durch die Verdichtung von Kommunikation und Verkehr immer stärker vernetzt. Souveräne Staaten werden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zunehmend durch die Auswirkungen von Entscheidungen betroffen, die an weit entfernten Orten und in einem häufig abstrakten Kontext getroffen wurden. Schließlich ist eine ganze Reihe von *Umweltproblemen* (z.B. der Anstieg des CO_2 in der Erdatmosphäre) globaler Natur und nur durch gemeinsames Handeln über nationale Grenzen hinweg lösbar. Dabei werden Grenzen, die der Nationalstaat zieht, durch Globalisierungsprozesse und globale Phänomene durchlöchert und ersetzt.

Bislang ging es in der Außenpolitik in erster Linie um die Durchsetzung und Absicherung nationaler Interessen sowie um die Herstellung von Machtgleichgewichten. Innenpolitisch stand die Ausgestaltung des Gemeinwesens und die politische Problemlösung durch den souveränen und demokratisch legitimierten Nationalstaat im Mittelpunkt. „Diese Trennung in Innen und Außen führt in der ‚neuen Ära des Globalismus‘ (KAISER 1995: 498) zu einem ste-

[102] „In vielen Politikbereichen muß der Staat in Kooperation mit anderen gesellschaftlichen Gruppen, wie Sozialverbänden, Kammern und Gewerkschaften sowie der Wissenschaft, gemeinsame Problemlösungsstrategien entwickeln, weil die Steuerungsressourcen (wie das Wissen um Wirkungszusammenhänge, Implementations- und Kontrollkapazitäten) breit gestreut sind. Dies gilt in der Wirtschafts-, Umwelt- oder auch in der Sozialpolitik gleichermaßen“ (MESSNER & NUSCHELER 1996a: 22).

tigen Verlust an politischer Steuerungsfähigkeit“ (zit. nach MESSNER 1998: 18).[103] Es wächst also die Einsicht, daß die Globalisierung die Steuerungskapazität von Nationalstaaten überfordert, gleichzeitig lassen sich bislang nur ungenügende politische Diskussionen über die Notwendigkeiten und Möglichkeiten neuer globaler Ordnungsmodelle ausmachen (MESSNER & NUSCHELER 1996a: 17).

Bedenklich sind diese Entwicklungen nach Auffassung der zitierten Autoren insbesondere deshalb, weil eine Krise der Nationalstaaten und deren Politik die im nationalen Rahmen legitimierten und organisierten Demokratien bedroht. Prozesse der Globalisierung untergraben zusehends das Fundament der Demokratien, die sich auf eine Übereinstimmung zwischen denen gründen, die an Prozessen der demokratischen Legitimation beteiligt sind, und denen, die von den so legitimierten Entscheidungen betroffen sind (SCHARPF 1996: 13). Um einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken und um zu verhindern, daß die Gesellschaften immer stärker durch eigendynamische Sach- und Systemlogiken beherrscht werden, müssen die Staaten nach einem Ordnungsmodell suchen, das ihnen trotz stark beschnittener Souveränitätsansprüche Handlungskompetenz zurückzugewinnen verspricht. Vor diesem Hintergrund bietet sich das Konzept von *Global Governance* seit einigen Jahren als Referenzrahmen zur Regulierung der negativen Globalisierungskräfte und zur Bewältigung globaler Probleme an.

3.2 Global Governance

3.2.1 Der Global Governance-Begriff

Seit Beginn der 90er Jahre ist Global Governance in der Literatur über Internationale Beziehungen und in der Diskussion über eine „neue Weltordnung“ zu einem häufig verwendeten Begriff geworden (MESSNER & NUSCHELER 1996a: 18). Verstanden werden darunter zumeist Formen des „Weltregierens ohne Weltregierung“ (ROSENAU 1992; KOHLER-KOCH 1993; zit. nach MÜRLE 1998: 3), die für die Lösung globaler Probleme als geeignet angesehen werden. Global Governance wird oft auch speziell mit der Suche nach politischen Antworten auf die neoliberale Globalisierung verbunden (BRAND ET AL. 2000: 13). Ähnlich wie diese hat sich Global Governance inzwischen als sozialwissenschaftlicher Fachausdruck etabliert, doch bleibt seine Bedeutung auf den ersten Blick unscharf und nur schwer verständlich.

[103] Ähnlich argumentiert u.a. BECK (1997: 35): „Der Nationalstaat verliert, über die schön geplante Abtretung von Kompetenzen im Rahmen des gemeinsamen europäischen Marktes hinaus, Souveränität und Substanz, und zwar in allen Dimensionen.“

Die Schwierigkeiten, Global Governance mit einem konkreten Inhalt zu verbinden, lassen sich in erster Linie auf die Verwendung des Begriffs *governance* zurückführen, für den es im Deutschen keine präzise Übersetzung gibt und der auch im englischsprachigen Raum kein klar umrissener Ausdruck ist (MÜRLE 1998: 4; BRAND ET AL. 2000: 13). Mit governance wird im allgemeinen englischen Sprachgebrauch die Handlung oder die Art und Weise des Regierens bzw. der Kontrolle oder Steuerung von Vorgängen verstanden (vgl. Collins English Dictionary 1991). Dabei verweist governance im Unterschied zum Regieren durch Regierungen im klassischen Sinne auf das Vorhandensein von Regelungen, nicht aber auf einen a priori definierten Handlungsträger (MÜRLE 1998: 4). Das heißt, Regulierung wird hier nicht mit einem hierarchisch agierenden Staat gleichgesetzt, sondern umfaßt im Gegensatz zur staatszentrierten Sichtweise eine holistische Betrachtung aller Regelungsformen sozialer Prozesse. Es geht um das Zusammenwirken von Regierungen, internationalen und supranationalen Institutionen, ökonomischen und anderen Nichtregierungsakteuren in einem Geflecht von formellen und informellen Beziehungen. Dieser Ansatz umfaßt zugleich die Verknüpfung verschiedener Politikebenen, nämlich der internationalen mit der nationalen und der lokalen Ebene (BRAND ET AL. 2000: 13).

Grundsätzlich werden unter dem Begriff Global Governance verschieden akzentuierte Konzepte diskutiert, mit denen versucht wird, die schwindende politische Steuerungsfähigkeit von Nationalstaaten in entgrenzten Räumen und bei globalen Problemlagen auch in Zukunft zu gewährleisten bzw. wiederherzustellen (vgl. MÜRLE 1998).[104] So unterschiedlich die Schwerpunkte sind, unter denen das Global Governance-Konzept betrachtet werden kann, so vielfältig fallen auch die Versuche aus, diesen Begriff zu definieren.[105] Ein zentraler Impuls, den

[104] BRAND ET AL. (2000: 23ff) geben einen kurzen Abriß über *historische Vorläufer*, die durchaus schon Elemente dessen bergen, was heute begrifflich unter Global Governance verstanden wird. Erwähnung finden dabei u.a. **1)** die Einführung des Bretton-Woods-Systems ab 1944, welches als erster Versuch interpretiert werden kann, in einem zunächst auf die Währungspolitik beschränkten Bereich die (wirtschafts-) politische Steuerung der Weltökonomie zu ermöglichen; **2)** die Gründung von IWF und Weltbank, die Unterzeichnung der GATT-Abkommen sowie die Errichtung der WTO als supranationale Instanzen; **3)** das als „Brandt-Bericht" bekannt gewordene Abschlußdokument der Unabhängigen Kommission für Entwicklungsfragen (vgl. NUSCHELER 2000); **4)** der 1987 veröffentlichte „Brundtland-Report" der World Commission on Environment and Development (deutsch: HAUFF 1987). Dieser Bericht hatte zwar einen eingegrenzten Problembereich (Umwelt und Entwicklung) zum Inhalt und bewegte sich daher auf einem klar abgesteckten „policy"-Feld. Gleichzeitig weist die Betonung weltumspannender und kooperativer Lösungen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungsländer sowie der normativ geprägte Entwurf eines Leitbildes zur Lösung globaler Umweltprobleme Parallelen mit den später entstandenen Global Governance-Konzepten auf.

[105] MÜRLE (1998) gibt in seinem Literaturbericht zu Global Governance die Definitionen der wichtigsten Forschungsinstitute und internationaler Organisationen wieder. Auf dieser Basis wird ein umfassender Einblick in die Bandbreite der Bedeutungsdimensionen von Global Governance ermöglicht. Dargestellt werden u.a. die Ansätze der Commission on Global Governance (CGG), des Club of Rome, der OECD, des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF), der United Nations University (UNU) sowie die Konzepte von James Rosenau, Elmar Altvater & Birgit Mahnkopf. Zusammenfassend stellt MÜRLE (1998: 30) fest, daß trotz unterschiedlicher Ausprägungen und Gewichtungen ein *erhebliches Maß an Konvergenz* der Definitionen von Global Governance

Global Governance-Begriff mit Substanz zu füllen, ging von der international besetzten und von Willy Brandt 1992 ins Leben gerufenen Commission on Global Governance (CGG) aus. In ihrem 1995 vorgelegten Bericht „Our Global Neighbourhood“ (deutsche Übersetzung: „Nachbarn in einer Welt“) tat sich die Kommission allerdings schwer, eine eindeutige Definition von Global Governance zu geben und umschrieb deshalb in erster Linie, was Global Governance *nicht* bedeutet:

„Ordnungspolitik bzw. Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozeß, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfaßt sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden. [...] Auf globaler Ebene hat man unter Ordnungspolitik bisher vorwiegend das System der zwischenstaatlichen Beziehungen verstanden, doch heute müssen auch Nichtregierungsorganisationen, Bürgerbewegungen, multinationale Konzerne und der globale Finanzmarkt miteinbezogen werden. Mit diesen Gruppen und Institutionen interagieren globale Massenmedien, deren Einfluß dramatisch gewachsen ist. [...] Es gibt weder ein einziges Modell oder eine einzige Form der Weltordnungspolitik, noch existiert eine einzige Ordnungsstruktur oder eine Gruppe solcher Strukturen. Es handelt sich um einen breit angelegten, dynamischen und komplexen Prozeß interaktiver Entscheidungsfindung, der sich ständig weiterentwickelt und sich ändernden Bedingungen anpaßt. [...] Angesichts des systemischen Charakters (des menschlichen Überlebens) ist die Ordnungspolitik zu deren Behandlung ebenfalls von systemischen Ansätzen abhängig. Eine wirksame globale Entscheidungsfindung muß daher auf lokal, national und regional getroffenen Entscheidungen aufbauen und diese ihrerseits beeinflussen und muß auf die Fähigkeiten und Ressourcen unterschiedlichster Menschen und Institutionen auf vielen Ebenen zurückgreifen“ (CGG 1995b).

In Anlehnung an MESSNER & NUSCHELER (1996a, 1996b) lassen sich vor dem Hintergrund dieser eher vagen Definition vier zentrale Aussagen herausarbeiten:

(1) Global Governance heißt nicht Global Government. Die Idee einer Weltregierung erscheint weder realistisch noch wünschenswert, da sie notwendigerweise weit von einer Welt-

festgestellt werden kann. In gleicher Weise argumentieren BRAND ET AL. (2000: 16), die ebenfalls „eine hohe Übereinstimmung zwischen den verschiedenen Vertretern von Global Governance-Konzepten“ feststellen.

bürgergesellschaft entfernt wäre und kaum demokratische Legitimation gewinnen könnte. Politische Steuerung und vor allem die Lösung von komplexen globalen Problemen können nicht mehr von einer hierarchischen Instanz geleistet werden, sondern müssen auf Beiträgen einer Vielzahl von Akteuren aufbauen.

(2) Global Governance bedeutet weder die hierarchische Steuerung der Weltgesellschaft durch eine Weltregierung noch einfach die Summe der Aktivitäten von Nationalstaaten und ihrer Regierungen, obwohl diesen nach wie vor eine zentrale Stellung zukommt. Sie bezieht vielmehr auch das Handeln privater Akteursgruppen wie z.B. Unternehmen und NGOs sowie den Einfluß der Massenmedien mit ein und umfaßt deren Aktivitäten und Zusammenwirken auf verschiedenen Politikebenen (lokal, national, regional, global).

(3) Global Governance ist mehr als die Stärkung der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen. Sicherlich sind die Diskussionen um eine UN-Reform zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit eine wichtige Frage, jedoch nicht die Schlüsselfrage für Global Governance.[106] Diese beginnt gewissermaßen vor der eigenen Haustüre mit der Neustrukturierung lokaler und nationaler Politik im subsidiären Sinne.

(4) Global Governance wurde in der deutschen Ausgabe des Berichts der Commission on Global Governance mit „Weltordnungspolitik“ übersetzt. Zwar zielt diese Übersetzung in die richtige Richtung, weil Global Governance im Kern tatsächlich auf die Schaffung einer neuen Weltordnung ausgerichtet ist, dennoch ist diese Begriffswahl mit einer Reihe von Problemen verbunden. Erstens muß sie deutlich vom Konzept der „neuen Weltordnung“ unterschieden werden, das von den USA während des Golfkrieges geprägt wurde. Global Governance bildet vielmehr ein Kontrastmodell zu hegemonialen Weltordnungskonzepten, weil sie auf Konsens, Partizipation, der Betonung gemeinsamer Interessen und kollektiver Verantwortung zur Lösung globaler Probleme basiert. Zweitens meint Global Governance zwar die Herrschaft des Völkerrechts und die Akzeptanz einer globalen Verantwortungsethik, nicht aber die weltweite Gleichschaltung von Wirtschafts- und Politikmodellen nach dem Muster der Strukturanpassungspolitiken von Weltbank und IWF. Drittens ist mit Global Governance mehr als nur die Setzung von Rahmenbedingungen und Regeln für die verschiedenen Politikbereiche verbunden. Die grundlegende Unterscheidung zum klassischen Verständnis von Ordnungspolitik liegt in der Betonung von *kooperativen Formen* der Konsens- und Entscheidungsfindung und der *Prozeßhaftigkeit* von Politik. Es geht also um alle Dimensionen der Dreiteilung von Politik in „policy“, „polity“ und „politics“ (MESSNER & NUSCHELER 1996b: 4). Dieses entschei-

dende Charakteristikum von Global Governance greifen auch BRAND ET AL. (2000: 27) in Anlehnung an WALK & BRUNNENGRÄBER (1999: 24f) auf und beschreiben:

- Veränderungen der Dimension **„policies“** (Politikfelder, Problemstellungen und Inhalte): Im Zuge der Globalisierung stehen neue und äußerst komplexe Themen auf der politischen Tagesordnung, die sich nicht mehr eindeutig einzelnen Politikfeldern oder Politiken zuordnen lassen. Beispiele hierfür sind etwa die weltumspannenden Wirkungen der internationalen Finanzmärkte oder die Klima-, Biodiversitäts- und *Waldpolitik*, die gleichzeitig ökonomische, ökologische und soziale Aspekte berühren.
- Veränderungen der Dimension **„polity“** (Institutionen, Akteure und Strukturen): Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Diffusion von Politikfeldern, der Entstehung von Problemen mit globaler Reichweite sowie der Veränderung und Neuschaffung von institutionellen Strukturen stellt sich aktuell die Frage nach der adäquaten Politikebene, auf der die Bearbeitung der jeweiligen Probleme erfolgen soll (lokal, national, regional, global). Gleichzeitig finden in den internationalen Institutionen zunehmend „neue“ Akteure wie NGOs, global agierende Konzerne, die Wissenschaft („*epistemic communities*“)[107] und die Massenmedien als Bestandteil des Politischen Beachtung.
- Veränderungen der Dimension **„politics“** (Handlungsformen, Prozesse und Konflikte): Neue Problemstellungen und Strukturveränderungen in einer zunehmend interdependenten Welt machen auch neue Formen der Politik erforderlich. „Klassische“ hierarchisch ausgerichtete Politikstile, wie sie das Handeln von Staaten weithin prägen, oder wettbewerbsorientiertes Handeln, wie es den Markt auszeichnet, werden um netzwerkartige Kooperationsbeziehungen und Verhandlungssysteme erweitert. In diesem Zusammenhang können sich zwar neue Formen von Kooperation herausbilden, aber auch neue Konflikte entstehen.

Die bisher erfolgte Abgrenzung dessen, was Global Governance nicht oder nicht hinreichend bedeutet, erlaubt im Umkehrschluß eine weitere Konkretisierung des Konzeptes:

Erstens bedeutet Global Governance eine **Neudefinition von Souveränität**, die – verstanden als selbstbestimmte Herrschaftsgewalt nach innen und außen – durch die Prozesse der Globalisierung zunehmend untergraben wird (vgl. Kap. 3.1). „Global Governance verlangt die Ak-

[106] Für einen Überblick zu möglichen Reformen und zur Zukunft der Vereinten Nationen siehe u.a. WOLFRUM (1991); CEDE & SUCHARIPA-BEHRMANN (1999).

zeptanz geteilter Souveränitäten durch Übertragung von Handlungskompetenzen auf lokale, regionale und globale Organisationen zur Lösung von Problemen, die Nationalstaaten nicht mehr im Alleingang lösen können" (MESSNER & NUSCHELER 1996b: 4).[108]

Zweitens umfaßt Global Governance eine **Verdichtung der internationalen Zusammenarbeit durch internationale Regime** (vgl. Kap. 3.3). Die in diesem Zusammenhang aufgestellten Regeln zielen auf eine Verrechtlichung der internationalen Kooperation zur Erarbeitung gemeinsamer Lösungsstrategien für grenzüberschreitende Probleme ab. Dabei ist *für die vorliegende Untersuchung* entscheidend, daß die Diskussion über globale (Umwelt-) Probleme bislang die Frage vernachlässigt, welche Strukturen, Implementierungs- und Kontrollverfahren notwendig sind, um entsprechende Politiken (z.B. waldrelevante Vorgaben; Agenda 21) auf nationalstaatlicher Ebene wirksam umsetzen zu können.

Drittens meint Global Governance ein **gesellschaftsübergreifendes Bewußtwerden von Überlebensinteressen** und steht für eine Außenpolitik, die sich normativ an einem Weltgemeinwohl orientiert. In diesem Zusammenhang zeigen die Erfahrungen nationaler Gesellschaften eine positive Korrelation zwischen Demokratie, sozialem Ausgleich und der Problemlösungsfähigkeit von Politikprozessen. Übertragen auf den internationalen Kontext bedeutet dies, daß auch hier Demokratisierung und der Abbau von Entwicklungsdisparitäten die Kooperationsfähigkeiten zwischen Nationalstaaten tendenziell verbessern können.

Zusammenfassend sei an dieser Stelle nochmals hervorgehoben, daß Global Governance nicht nur eine den Entwicklungstendenzen der internationalen Politik angepaßte Außenpolitik zur Lösung globaler Problemlagen bedeutet, sondern vielmehr ein grundlegend neues Verständnis von Politik und Souveränität umfaßt. „Die Nationalstaaten bleiben zwar Hauptakteure der internationalen Politik und behalten eine unverzichtbare Scharnierfunktion zwischen den verschiedenen Ebenen der Global Governance-Architektur [...], aber sie sind nicht mehr die einzigen Akteure. Die ‚geteilte Souveränität' nimmt ihnen nicht das Gewaltmonopol nach innen,

---

[107] Zur Rolle von „*epistemic communities*" (wissenschaftlichen Gemeinschaften) in der Umweltpolitik siehe u.a. HAAS (1989, 1992a, b).

[108] Wichtige (neue) Funktionen/ Rollen des Staates, die sich aus dem erwähnten Phänomen der „*geteilten Souveränitäten*" ergeben sind z.B. **1)** die des „*Interdependenzmanagers*", der zwischen sich überlagernden Politikfeldern (wie z.B. Wirtschaft und Umwelt), gesellschaftlichen Akteuren und Interessen vermittelt oder die Verständigung zwischen diesen herstellt und Querschnittsaufgaben wahrnimmt; **2)** die des „*Moderators*", der gesellschaftliche Such- und Lernprozesse initiiert, forciert und überwacht (z.B. Prozeß zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms); **3)** die des „*Impulsgebers*", der gegen Partikularinteressen Anpassungsprozesse in Gang setzt (wie z.B. beim Thema Ökosteuer); **4)** die der gesellschaftlichen „*Integrationsinstanz*", um zentrifugalen Kräften entgegenzuwirken (z.B. durch Politiken des regionalen Ausgleichs) (MESSNER & NUSCHELER 1996a: 22).

fordert ihnen aber Souveränitätsverzichte ab, um die kollektive Bearbeitung von globalen Problemen zu ermöglichen" (MESSNER & NUSCHELER 1996b: 5).[109]

3.2.2 Dimensionen von Global Governance

Die Vielgestaltigkeit und Komplexität des Global Governance-Konzeptes erschwert das Verständnis und den Zugang hinsichtlich seiner Verwendbarkeit als sozialwissenschaftlicher Analyserahmen. Insofern erscheint es sinnvoll, die vorgestellten Global Governance-Elemente nach bestimmten Kategorien zu ordnen und entsprechend schematisch aufzuarbeiten. Derartige modellhafte Strukturen erleichtern die Ableitung von *Forschungsfragen*, welche dabei helfen können, die Untersuchung forschungsleitend zu überspannen. MÜRLE (1998) identifiziert in diesem Zusammenhang *fünf zentrale und allgemein gültige Dimensionen*, die sich aus der Gesamtheit der Diskussion über Global Governance ergeben (vgl. Abb. 2): „Probleme", „Struktur 1", „Struktur 2", „Prozeß" und „Ordnungsfragen". Diese Dimensionen werden im Folgenden kurz charakterisiert, um sie später (vgl. Kap. 3.5) für die Ableitung von konkreten Forschungsfragen erschließen zu können.

1) **Dimension „Probleme":** Global Governance ist die Suche nach Lösungen für grenzüberschreitende Probleme, die sich von einzelnen Staaten nicht mehr im Alleingang bewältigen lassen. Diese Probleme bestehen zum Teil schon seit längerem (z.B. zunehmende Zerstörung der Wälder), zum Teil sind sie erst durch die aktuellen Formen der Globalisierung entstanden (z.B. Instabilität der internationalen Finanzmärkte).

2) **Dimension „Struktur 1" (Regelungsformen und Akteure):** Für die Lösung der unter Punkt 1 erwähnten grenzüberschreitenden Probleme sind neue Strukturen der Politik ein mögliches Mittel. Dabei sind erstens sowohl *formelle* als auch *informelle* Regelungen von Bedeutung. Zweitens wird dem Verhältnis von *staatlichen* und *nicht-staatlichen* Akteuren große Relevanz beigemessen.

[109] Unter den erwähnten *„Scharnierfunktionen"*, die der Nationalstaat nach außen wahrzunehmen hat, verstehen MESSNER & NUSCHELER (1996a: 23) u.a. die Beobachtung globaler Auswirkungen innenpolitischer Aktivitäten, die Abwehr destruktiver globaler Wirkungen auf die nationalen Gesellschaften oder die Gewährleistung der Umsetzung von Entscheidungen, die auf multilateraler Ebene getroffen werden.

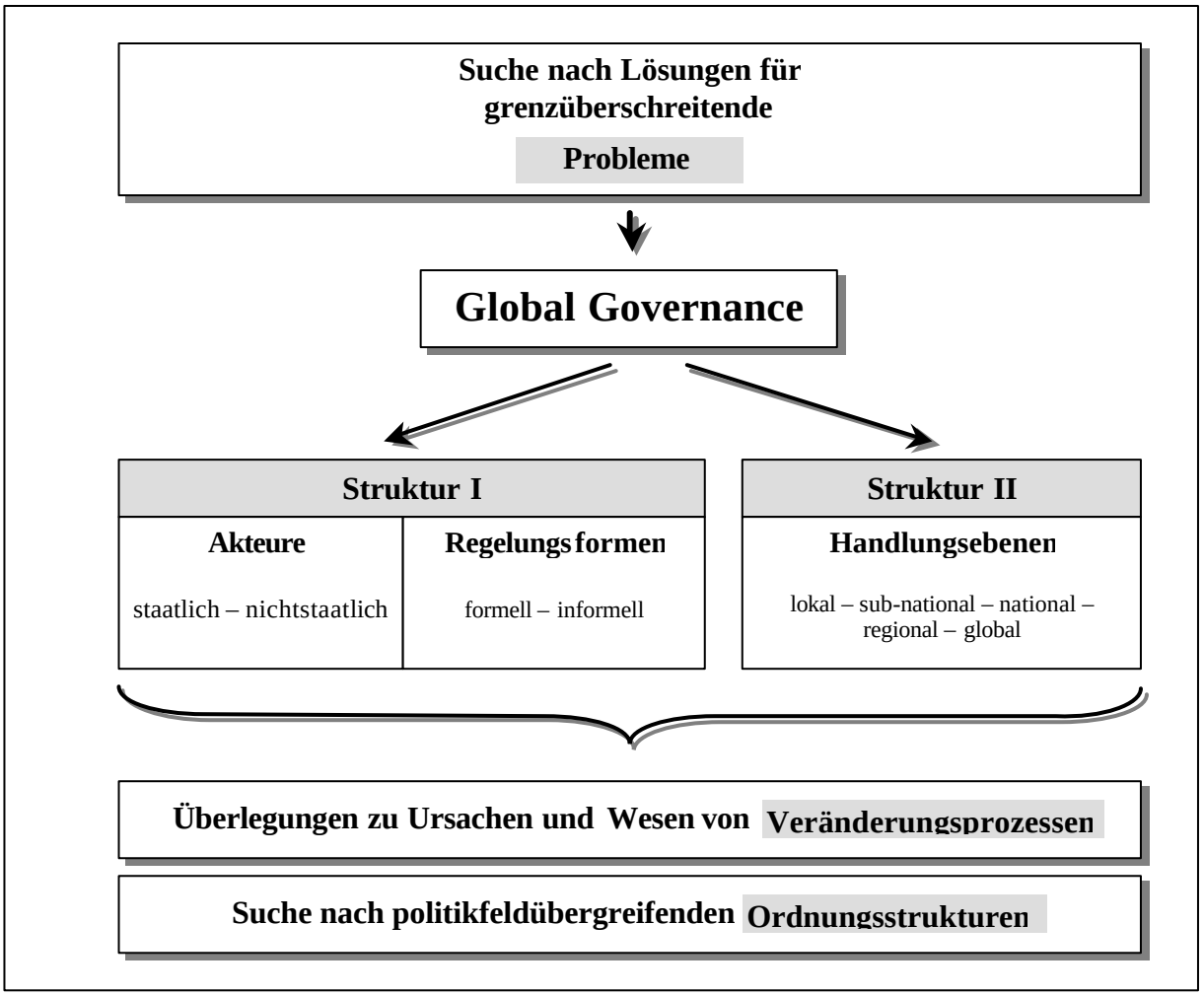


Abb. 2: Dimensionen von Global Governance (nach MÜRLE 1998: 5; verändert)

3) **Dimension „Struktur 2" (Handlungsebenen):** Ein zentrales Element von Global Governance ist die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der Politik. Die formellen wie die informellen Regelungsansätze von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren („Struktur 1") können auf der lokalen, nationalen, regionalen und globalen Ebene angesiedelt und gleichzeitig über mehrere Ebenen hinweg vernetzt sein. So bilden „Struktur 1" als *horizontale* Achse und „Struktur 2" als *vertikale* Achse mögliche Ansätze zur politischen Steuerung im Rahmen von Global Governance.

4) **Dimension „Prozeß":** „Global Governance ist ein *dynamisches*, auf Wandel ausgerichtetes Konzept. Überlegungen über Wesen und Ursachen von Veränderungsprozessen sind ein wichtiger Bestandteil von Global Governance. Hierzu gehört unter anderem die Frage, welche Faktoren für Veränderungen von Bedeutung sind: Macht, Interesse, Werte und Ideen. Dabei geht es auch um die Frage, ob Veränderungen sich radikal oder inkrementell

vollziehen und ob es sich dabei um harmonische bzw. kooperative oder um konfliktive Prozesse handelt“ (MÜRLE 1998: 6).

5) **Dimension „Ordnungsfragen“:** Das Global Governance-Konzept sucht letztlich nach politikfeldübergreifenden *Ordnungsstrukturen*.[110] Dabei existieren in vielen Problembereichen (z.B. beim Schutz der Wälder weltweit) vielfältige Interdependenzen zwischen verschiedenen Handlungsfeldern (z.B. „globale Armut“ – „Schutz der Wälder vor Zerstörung“). Global Governance sucht nach Möglichkeiten der Koordination verschiedener Aktivitäten über Handlungsfelder hinweg. Einzelmaßnahmen sollen mit dem Ziel einer effektiven Problemlösung in einen Gesamtrahmen (z.B. „nachhaltige Entwicklung“) integriert werden. Schlußendlich stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage der *demokratischen Legitimation* von Entscheidungsprozessen und deren Ergebnissen.

Bei jeder dieser fünf Dimensionen unterscheidet MÜRLE (1998: 6) zwischen einem **empirisch-analytischen** und einem **normativ-präskriptiven** Verständnis von Global Governance. Dabei umfaßt der empirisch-analytische Ansatz die Analyse real beobachtbarer Phänomene, während es im normativ-präskriptiven Verständnis von Global Governance um die Entwicklung von Handlungsvorschlägen für die Zukunft geht.

3.2.3 Strukturdeterminanten von Global Governance

Auch andere Autoren, so z.B. MESSNER (1998: 28), sehen Global Governance nicht nur als empirisch-analytischen Rahmen, um die Transformationen der Politik im Globalisierungsprozeß zu rekonstruieren, sondern vor allem auch als ein normatives Konzept, um auf Kooperation und Interessenausgleich basierende Strategien gegen die „Entmachtung der Politik“ und die Neugestaltung von Staatlichkeit zu entwickeln. Um entsprechend handlungsleitend sein zu können, muß ein normativ orientiertes Global Governance-Konzept die *spezifischen Probleme und Einflußfaktoren* berücksichtigen, welche die Dynamik globaler Politik bestimmen und „politische Möglichkeitsräume“ eröffnen oder auch verengen können. Vor diesem Hintergrund skizziert MESSNER (1998: 29) *sechs sich wechselseitig beeinflussende Determinanten*, welche es erlauben, die in Kap. 3.2.2 dargestellten (allgemeinen) Dimensionen von Global Governance vertiefend zu betrachten und als forschungsleitenden Analyserahmen zugänglich zu machen (Abb. 3).

[110] MÜRLE (1998: 6) weist in diesem Zusammenhang nochmals explizit darauf hin, daß der Begriff Ordnung hier in einem allgemeinen Sinn für Fragen verwendet wird, die über isoliert betrachtete, sektorale Problemlösungen hinausgehen. Ordnung entspricht dem Verständnis von Weltordnung als Gesamtheit der Regelungsmuster und ist nicht mit ökonomischer Ordnungspolitik zu verwechseln.

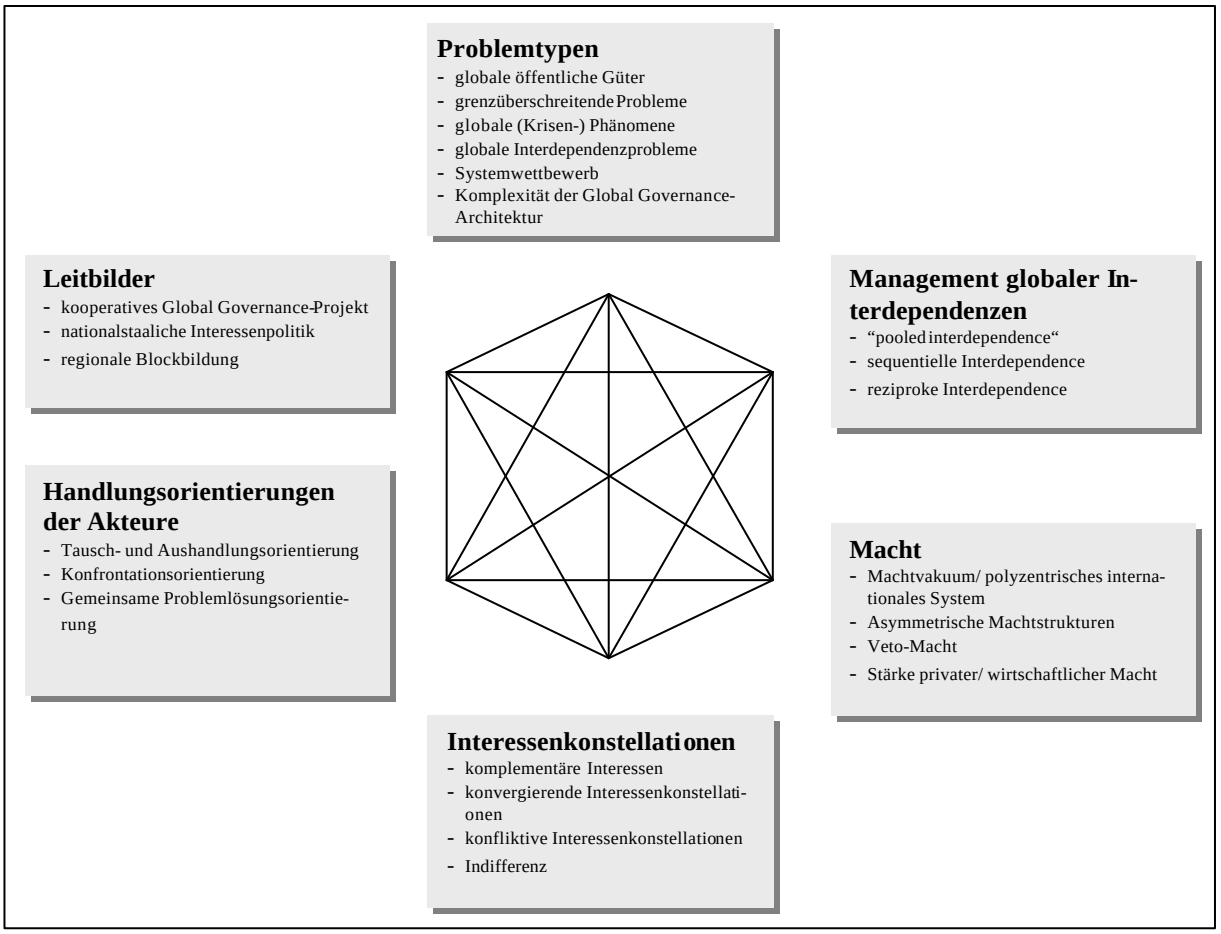


Abb. 3: Strukturdeterminanten von Global Governance (nach MESSNER 1998: 29; verändert)

Die in Abbildung 3 dargestellten Strukturdeterminanten bilden den zugrundeliegenden (real-) politischen Rahmen, in dessen Grenzen sich das Konzept von Global Governance entwickelt. Dabei können einzelne Elemente dieser Determinanten die Entwicklung von Global Governance fördern bzw. beschleunigen oder aber auch hemmen. Sie werden deshalb näher erläutert und – wo möglich – durch entsprechende Beispiele illustriert.

1) Typologie „globaler Probleme"

Im Rahmen der bisherigen Ausführungen wurde allgemein von einer Zunahme „globaler Probleme" gesprochen. Wichtig ist dabei, daß *unterschiedliche Problemtypen* auftreten können, die auch unterschiedliche Anforderungen an die Politik im Rahmen der Global Governance-Architektur stellen. So können in Abhängigkeit von der spezifischen Problemlage beispielsweise unterschiedliche Akteure involviert sein oder Aktivitäten auf unterschiedlichen Handlungsebenen erforderlich werden (vgl. „Struktur 1" und „Struktur 2" in Kap. 3.2.2). MESSNER (1998: 30) unterscheidet generell sechs Problemtypen:

(a) „Global commons" – „globale öffentliche Güter":[111] Probleme mit weltweiter Dimension, bei denen es um den Schutz sog. globaler Güter geht (z.B. Klimaveränderungen, Gefährdung der biologischen Vielfalt) können durch einzelne Akteure ausgelöst oder verschärft werden (z.B. CO_2-Ausstoß der wichtigsten Industrieländer), resultieren aber in weltumspannenden Gefährdungen. Zur institutionellen Einbettung der globalen öffentlichen Güter bedarf es zum einen internationaler Regime und völkerrechtlich verbindlicher Konventionen mit weltweit geltenden Regelungen.[112] Zum anderen sind in der Regel umfangreiche Aktivitäten auf allen Ebenen der Global Governance-Architektur notwendig, um eine Implementation der internationalen Vorgaben zu gewährleisten und zu überwachen. Sichtbare Forstschritte sind in diesen Problembereichen aufgrund der vielfältigen Interessenkonstellationen und der großen Anzahl der beteiligten Akteure meist außerordentlich schwierig und langwierig.

(b) Grenzüberschreitende Probleme: Unter diesen Problemtyp fallen Phänomene, die zwar die Reichweite nationaler Politik überschreiten, aber keine weltweite Dimension annehmen (z.B. Verschmutzung der Nordsee, Gefährdung der Wälder in Europa durch grenzüberschreitende Luftverschmutzungen). Ansätze zur Lösung derartiger Probleme können zwischen Nationalstaaten und beteiligten Akteursgruppen oft im regionalen Kontext (z.B. innerhalb der EU) erarbeitet werden.

(c) Globale Phänomene: In diese Kategorie fallen Probleme, die weltweit auftreten, ohne notwendigerweise durch grenzüberschreitende Interdependenzen hervorgerufen zu sein (z.B. Unregierbarkeit von Mega-Städten; Krisen hierarchischer Großorganisationen und staatlicher Verwaltungen). Dieser Problemtyp muß weiterhin im Rahmen nationalstaatlicher Politik bearbeitet und gelöst werden. Allerdings eröffnen sich gerade hier vielfältige Möglichkeiten des voneinander Lernens und der Kooperation über die einzelnen Ebenen von Global Governance hinweg. Erfahrungen anderer Regionen und Länder können aufgegriffen, analysiert und für die Lösung ähnlich gelagerter Probleme verwendet werden.

(d) Globale Interdependenzprobleme: Wirtschaftskrisen verursachen Verelendungsprozesse, die wiederum Migrationsströme auslösen können; Welthandelsströme erhöhen einerseits den Wohlstand von Staaten, führen aber über steigende Transportbewegungen zu einer Belastung bzw. Schädigung von Umweltsystemen. Die Sicherung einer entsprechenden Politikkohärenz und das Management von Interdependenzen zwischen Politikfeldern ist bereits auf nationaler Ebene schwierig und nur ungenügend entwickelt (vgl. MESSNER 1995). Im interna-

[111] Zur Problematik der „global commons" vgl. HARDIN (1968); PRITTWITZ & WOLF (1993).

tionalen Rahmen besteht hier ein noch größerer Handlungsbedarf. Von der lokalen bis zur globalen Ebene mangelt es an Institutionen, die eine Schnittstellenfunktion zwischen wichtigen Problembereichen erfüllen, Wechselwirkungen beobachten, koordinierend eingreifen und mögliche Lösungsansätze bündeln.[113]

(e) Systemwettbewerb der Nationalstaaten in der Weltwirtschaft: Durch die zunehmende Globalisierung der Ökonomie und fortschreitende Liberalisierungstendenzen stehen sowohl wirtschaftliche Institutionen als auch Sozial- und Umweltregulierungssysteme der Nationalstaaten untereinander in einem verschärften Wettbewerb. „Wird dieser Wettbewerb nicht institutionell eingebettet, drohen Deregulierungs- und Unterbietungswettläufe, die die Weltwirtschaft destabilisieren und soziale wie umweltpolitische Errungenschaften aushebeln (ALTVATER & MAHNKOPF 1996; SCHARPF 1997)“ (MESSNER 1998: 33). Während in vielen Bereichen nationale und regionale (z.B. EU) Regelungen möglich bleiben, bedarf es auf internationaler Ebene gleichzeitig großer Anstrengungen zur Weiterentwicklung eines stabilen und gerechten weltwirtschaftlichen Ordnungsrahmens.

(f) Komplexität der Global Governance-Architektur: Sollte es gelingen, die horizontal und vertikal vernetzten Global Governance-Strukturen zu einem schlagkräftigen Konzept gegen die negativen Folgen der Globalisierung zu entwickeln, wird die Global Governance-Architektur aufgrund ihrer enormen Komplexität selbst zum Problem werden. Während zu den Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung auf nationaler Ebene umfangreiche Erfahrungen vorliegen, werden hier im globalen Kontext neue und zusätzliche Problemkonstellationen auftreten.

2) Typen globaler Interdependenz

Entlang der in Kap. 3.2.2 als „Struktur 2“ bezeichneten vertikalen Achse verdichten sich zunehmend komplexe Interdependenzbeziehungen und sprengen die Reichweite nationalstaatlicher Politik. Die Lösung globaler Probleme kann in der Regel nur in netzwerkförmigen Verhandlungssystemen erfolgreich sein, weil „klassische“ hierarchisch organisierte Instanzen

[112] Ein positives Beispiel in diesem Zusammenhang ist z.B. das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht vor den negativen Auswirkungen von Fluorkohlenwasserstoffen (FCKWs). Vgl. hierzu auch RITTBERGER (1993).

[113] Beispielhaft seien hier die Welthandelsorganisation (WTO) oder der Internationale Währungsfonds (IWF) erwähnt, die zwar global agieren, gleichzeitig aber den Typus klassischer „single-issue-Organisationen“ vertreten, die sich auf Einzelfragen konzentrieren und die komplexen Folgewirkungen ihres Handelns oft kaum berücksichtigen. Dies ist in besonderer Weise für den Waldbereich ausschlaggebend, wo z.B. die Förderung von Infrastrukturprojekten negative Auswirkungen auf noch existierende Primärwälder haben kann.

nicht mehr in der Lage sind, grenzüberschreitende Herausforderungen autonom zu bewältigen. Wie bereits oben ausgeführt, kann in supra- und internationalen Netzwerken allein die Anzahl der beteiligten Akteure zu einem weitreichenden Steuerungs- und Koordinationsproblem werden. Dabei stellt sich das für Global Governance zentrale „Problem der großen Zahl" allerdings nicht immer in gleicher Weise. MESSNER (1998: 34) unterscheidet deshalb in Anlehnung an THOMPSON (1967) drei unterschiedliche Typen von Interdependenz:

(a) „Pooled Interdependence" meint die Verständigung über gemeinsame Standards, um Handlungsblockaden zu überwinden („co-ordination by standardization"). Als Beispiel hierfür kann die Erstellung technischer Normierungsverfahren im Rahmen der ISO (International Standardization Organization) gelten, die durch einheitliche Standards Qualitätssicherung anstreben und negative Unterbietungswettläufe (z.B. sozialer oder ökologischer Natur) zwischen Staaten bzw. Unternehmen verhindern sollen. Im Zusammenhang mit der Lösung von derartigen Interdependenzproblemen kann es durchaus zu heftigen Auseinandersetzungen über die Wahl zwischen konkurrierenden Standards kommen. Sind jedoch erst einmal verbindliche Regeln und Normen definiert und akzeptiert, können die Akteure auf dieser Grundlage weitgehend autonom agieren. Fälle von pooled interdependence sind vergleichsweise leicht lösbar, weil sie durch das Aufstellen von verbindlichen Regeln bearbeitet werden können.

(b) „Sequentielle Interdependenz" bedeutet eine Koordination der Problemlösung durch die Aufstellung von Plänen und zeitlichen Abfolgen („co-ordination by plan"). Als Beispiel können in diesem Kontext die internationalen Verhandlungen vor dem Hintergrund der Klimarahmenkonvention dienen. Hier haben sich verschiedene Länder/ Ländergruppen (freiwillig) auf quantitativ und zeitlich unterschiedliche Fahrpläne zur Reduzierung von CO_2-Emissionen geeinigt. Zwar sind auch in diesem Fall langwierige Interessenkonflikte zu erwarten, allerdings können die jeweiligen Akteure auf Grundlage der abgestimmten Pläne und zeitlichen Abfolgen weitgehend autonom agieren und konkrete Maßnahmen entwickeln, um die eingegangenen Verpflichtungen zu implementieren.

(c) „Reziproke Interdependenz" umschreibt den Typus einer „co-ordination by mutual adjustment". Dies heißt, daß die Entscheidungsmöglichkeiten der beteiligten Akteure vom jeweiligen Verhalten der anderen Akteure abhängig sind – „die Ergebnisse der Haltungen der einen werden zu den Voraussetzungen der Handlungsoptionen der anderen" (MESSNER 1998: 35). Derartige Interdependenzmuster verlangen große Koordinations- und Kooperationsanstrengungen, weil es hier nicht ausreicht, sich einmal auf gemeinsame Regeln, Pläne oder

zeitliche Abfolgen zu einigen. Vielmehr bedarf es Strategien, denen kontinuierliche Abstimmungsprozesse mit einer Vielzahl von Akteuren sowie eine enge Verzahnung auf allen Ebenen der Global Governance-Architektur zugrunde liegen. Gerade in Fällen von reziproker Interdependenz verfügen einzelne Akteure über ein hohes Maß an Blockade- oder Vetomacht, was politische Fortschritte in diesen Bereichen äußerst schwierig macht.

3) Macht in der Global Governance-Architektur

Die Möglichkeiten, bereits existierende Elemente von Global Governance zu einem funktionsfähigen Konstrukt zusammenzufügen, bleiben stark von den Machtstrukturen innerhalb der Weltgesellschaft abhängig. Auch wenn zunehmende Interdependenzen eine Streuung von Macht und Verhandlungspotentialen mit sich bringen (so kann beispielsweise die Rettung der tropischen Regenwälder nicht ohne Beteiligung der dafür relevanten Entwicklungsländer gelingen), sind gegenwärtige Machtkonstellationen nach wie vor ein entscheidendes Hindernis für grundlegende (z.B. umweltpolitische) Veränderungen.[114] MESSNER (1998: 36) unterscheidet auch in diesem Zusammenhang mehrere zentrale Konstellationen:

(a) Das Vorhandensein *asymmetrischer Machtstrukturen* in der globalen Politik hat zur Folge, daß weniger mächtige Akteure tendenziell für sie suboptimale Lösungen akzeptieren müssen, wohingegen mächtige Akteure in der Lage sind, ihre Interessen umfassender durchzusetzen. Dies wirft zum einen Gerechtigkeitsprobleme auf, zum anderen wird die Kooperationsbereitschaft weniger mächtiger Akteure – und damit die Chance auf kooperative Lösungen für weltumspannende Probleme – untergraben. Das Scheitern der Verhandlungen über eine völkerrechtlich bindende Konvention zum Schutz der Wälder im Rahmen der Rio-Konferenz läßt sich in erster Linie auf das Vorhandensein derartiger Machtstrukturen zurückführen. Die (mächtigen) Industrieländer betrachteten die fortschreitende globale Waldzerstörung als vorrangiges Problem der (tropischen) Entwicklungsländer. Dieses Haltung wurde von den betroffenen Staaten (z.B. Brasilien) als eine Art „Neo-Ökokolonialismus“ empfunden, welche in der Folge weiterführende Verhandlungen über eine verbindliches Rechtsinstrument auf internationaler Ebene blockierten.

[114] Vor allem ALTVATER & MAHNKOPF (1996: 556) kritisieren an anderen Konzeptionen von Global Governance die Vernachlässigung von Macht und Interessenkonflikten: „Es wird nicht reflektiert, daß die im Prozeß der ‚governance‘ zu regulierenden Probleme mit mächtigen politischen und ökonomischen Interessen zu tun haben, die sich nur so lange in ein Netzwerk der governance einfügen, wie sie davon profitieren.“ Für eine grundlegende Darstellung der neorealistischen Theorie internationaler Politik, die internationale Machtverteilung als ausschlaggebend betrachtet, vgl. das bahnbrechende Buch von WALTZ (1979).

(b) Mächtige Akteure können die Lösung globaler Probleme verlangsamen oder auch blockieren, sie verfügen de facto über *Veto-Macht*. Ein Beispiel hierfür ist die unnachgiebige Haltung der USA im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls, obwohl die Vereinigten Staaten für einen überdurchschnittlich hohen Anteil des weltweiten Kohlendioxid-Ausstoßes verantwortlich sind. Lösungsansätze werden in einer zunehmenden Verregelung, Verrechtlichung und Demokratisierung der internationalen Beziehungen und der globalen Politik gesehen.

(c) Die zunehmende ökonomische Globalisierung hat dazu geführt, daß sich erhebliche *Machtpotentiale zu privaten Unternehmen* („global players“) verlagert haben. Gleichzeitig entstehen z.B. viele globale Umweltprobleme gar nicht unmittelbar durch das Verhalten von Staaten, sondern durch die in ihrem Hoheitsbereich tätigen Firmen. Ohne deren Einbindung in die Global Governance-Architektur werden kooperative Lösungen für weltweite Probleme nur schwer umzusetzen sein.

4) Interessenkonstellationen in der globalen Politik

Die Weiterentwicklung sowie die Umsetzung des Global Governance-Konzeptes haben dann Chancen auf Erfolg, wenn die handlungsrelevanten Akteure in erster Linie *komplementäre* oder sogar *deckungsgleiche* Interessen verfolgen. Beispiele hierfür sind das rasche Krisenmanagement im Zusammenhang mit den seit 1997 in Schwierigkeiten geratenen asiatischen Ökonomien oder die Erfolge des Montrealer Protokolls zum Schutz der stratosphärischen Ozonschicht vor Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKWs).

Werden globale Probleme hingegen primär durch *konfliktive* Interessenstrukturen bestimmt, werden kooperative Lösungen immer schwieriger bzw. kaum realisierbar. Die weltweite Zerstörung der Wälder läßt sich diesem Typus von Interessenkonstellation zuordnen. Viele Entwicklungsländer betrachten die (nicht nachhaltige) Nutzung ihrer Wälder als wichtigen Beitrag ihrer souverän zu verantwortenden wirtschaftlichen Entwicklung. Die Industrieländer hingegen möchten v.a. die tropischen Regenwälder aufgrund ihrer vielfältigen Funktionen („hot spots“ der biologischen Vielfalt, Beitrag zum Weltklima etc.) unter besonderen Schutz gestellt wissen. Während hier in nationalstaatlichen Demokratien verschiedene Mechanismen zur Findung von Mehrheitsentscheidungen existieren und schließlich auch entscheidungsbefugte/ entscheidungsfähige Regierungen[115] zur Verfügung stehen, sind internationale Lösun-

[115] Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen von BENZ (1997), LANGE & BRAUN (2000) sowie BÖCHER & KROTT (2001) zum „kooperativen Staat“. Dabei wird davon ausgegangen, daß eine entsprechende

gen im Rahmen der Global Governance-Architektur auf Aushandlungsprozesse angewiesen, die wesentlich komplexeren Mechanismen folgen.

Neben konfliktiven Interessen kann auch die *Gleichgültigkeit* handlungsmächtiger Akteure gegenüber wichtigen globalen Problemen mögliche Lösungsansätze von Global Governance blockieren. So bedroht beispielsweise das zentrale globale Problem „Armut" zunächst die davon direkt betroffenen Länder und deren Gesellschaften. Trotz der prekären Lage v.a. vieler afrikanischer Staaten, zeichnet sich die Haltung der Industrieländer gegenüber den globalen Armutsproblemen durch ein hohes Maß an Indifferenz aus, was die seit Jahren sinkenden Aufwendungen für Mittel der Entwicklungszusammenarbeit deutlich belegen. Ganz anders stellt sich die Situation dar, wenn *unmittelbare Eigeninteressen* der Industrienationen betroffen sind: „Zur Stabilisierung des südkoreanischen Finanzsystems werden Ende 1997 unter der Ägide des IWF und in Kooperation mit den G 7-Ländern binnen kurzer Frist an die 50 Mrd. US-$ mobilisiert, um den Zusammenbruch eines wichtigen Wirtschaftspartners, Dominoeffekte in Asien und eine Beeinträchtigung des internationalen Kapitalmarktes zu verhindern" (MESSNER 1998: 38).

5) Handlungsorientierungen der Akteure

In den horizontalen und vertikalen Netzwerkstrukturen der Global Governance-Architektur werden Entscheidungsfindungsprozesse nicht nur durch Macht- und Interessenkonstellationen, sondern auch durch die jeweiligen Handlungsorientierungen der Akteure beeinflußt (MESSNER 1995: 260ff). Die Auswirkungen von Handlungsorientierungen auf Verhandlungsprozesse können dabei spieltheoretisch rekonstruiert werden.[116] Generell lassen sich in Anlehnung an SCHARPF (1991) (zit. nach Messner 1998: 39) drei grundlegende Handlungsorientierungen voneinander unterscheiden:

(a) Die sog. *Tausch- und Aushandlungsorientierung* meint die typische egoistische Perspektive, die in der Public Choice-Theorie den Individuen und in der neorealistischen Schule internationaler Beziehungen staatlichen Akteuren zugeschrieben wird. Akteure werden dabei ausschließlich durch ihr individuelles, nutzenmaximierendes Interessenkalkül geleitet. Prinzipiell läßt sich in diesem Kontext festhalten: je komplexer und vernetzter die globalen Probleme sind, desto wahrscheinlicher ist es, daß eine nutzenmaximierende Tausch- und Aushandlungsorientierung der beteiligten Akteure in langwierigen Verhandlungsblockaden und -

Netzwerksteuerung zur Lösung von Problemen auf nationalstaatlicher Ebene letztlich im „Schatten der Hierarchie" von *entscheidungsfähigen Regierungen* stattfindet.

schleifen resultiert. Eine Art „endloser Streit“ ist deshalb wahrscheinlich, weil zwar alle Seiten an einer Lösung des Problems interessiert sind, sich aber aufgrund ihrer egoistischen Interessen nicht abschließend einigen können. Die bislang erfolglosen Verhandlungen über eine völkerrechtlich verbindliche Waldkonvention sind hierfür ein entsprechendes Beispiel.

(b) Bei der *Konfrontationsorientierung* handelt es sich nicht um eine Nutzenmaximierung wie im Fall der Tausch- und Aushandlungsorientierung, sondern es geht darum, andere Akteure zu „besiegen“. Eine solche Handlungsorientierung verhindert die Chancen auf kooperative Problemlösungen im Sinne von Global Governance und kann sogar zu einer Verschärfung des Konfliktes beitragen. Beispielhaft sei hier die seit Jahren andauernde Blockade des Friedensprozesses zwischen Israel und den Palästinensern genannt.

(c) Die *Problemlösungsorientierung* der beteiligten Akteure ist auf die Suche nach einem zu erwartenden gemeinsamen Nutzen ausgerichtet. Mit anderen Worten: ein Weg aus der Konfrontation und aus langwierigen Verhandlungsblockaden wird sich v.a. dann eröffnen, wenn die beteiligten Akteure ihr Handeln primär auf kooperative und für alle Seiten annehmbare Problemlösungen ausrichten. Eine Vielzahl der oben skizzierten problematischen Strukturdeterminanten (z.B. Politikblockaden durch einseitige Machpolitik; Indifferenz mächtiger Akteure gegenüber fundamentalen Weltproblemen) läßt sich nur überwinden, wenn sich die Akteure auf eine gemeinsame Problemlösung hin orientieren.

6) Die Rolle von Leitbildern

Schlußendlich basieren politische Veränderungen nicht nur auf objektiven Problemlagen sowie Macht- und Interessenkonstellationen, sondern die Dynamik globaler Politik wird auch durch Leitbilder geprägt, die im Verlauf von politischen Prozessen an Faszination und Einfluß gewinnen können. Beispiele für solche zunächst realitätsfern erscheinenden Projekte sind etwa die Ostpolitik Willy Brandts oder die Versöhnungspolitik Nelson Mandelas in Südafrika.[117]

Ein aktuelles umweltpolitisches Beispiel für die prägende Kraft von Leitbildern ist die weitgehende Verankerung des *Nachhaltigkeitsbegriffes* im Bewußtsein von großen Teilen der

[116] Ausführlicher hierzu u.a. MESSNER (1995: 151ff).

[117] In diesem Zusammenhang weist z.B. die Commission on Global Governance (CGG) auf die wichtige Rolle von *Führungspersönlichkeiten* im Rahmen des Global Governance-Konzeptes hin (CGG 1995b: 45f; 388ff). Diese Auffassung läßt sich auch durch die empirischen Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit untermauern: eine ganze Reihe der befragten Experten hob die herausragende Rolle des ehemaligen deutschen Umweltministers *Klaus Töpfer* für die Verhandlungsdynamik und den schlußendlichen Erfolg der UNCED-Konferenz von Rio de Janeiro hervor.

politischen Eliten. Seit der Konferenz von Rio 1992 hat sich in diesem Zusammenhang eine ganze Reihe von Aktivitäten in unterschiedlichen Politikfeldern entwickelt. Erste positive Ergebnisse brachten z.B. für die Verhandlungen im Rahmen der Klimarahmenkonvention – die zwar nach wie vor noch nicht abschließend ratifiziert ist – die aber erstmals zur Bildung einer breiten Akteurskoalition gegen die konfliktive Interessenorientierung der USA geführt haben. Der Erfolg des Global Governance-Konzeptes hängt also auch davon ab, inwiefern es der Politik und anderen Akteuren gelingt, Leitbilder in der Architektur von Global Governance, in den Köpfen der politischen Eliten und im Bewußtsein der Weltbevölkerung zu verankern.

3.2.4 Ausgewählte Handlungsebenen von Global Governance

Das mehrdimensionale (vgl. Kap. 3.2.2) und von verschiedenen Strukturdeterminanten (vgl. Kap. 3.2.3) bestimmte Global Governance-Konzept kann nur funktions- und tragfähig sein, wenn die konkreten Handlungsebenen, von denen es getragen wird, solide „gebaut" sind. So werden beispielsweise internationale Umweltregime nur wenig ausrichten, wenn in den nationalen Gesellschaften und auf der Ebene von Kommunen keine effektive Umweltpolitik verankert ist. Für einen langfristigen Erfolg des Konzeptes sind vor allem drei fundamentale Handlungsebenen von Global Governance entscheidend, nämlich die „Regionen und Kommunen", „zivilgesellschaftliche Akteure" und „internationale Regime".

a) Regionen und Kommunen

In ihrer Konzeption zur Präzisierung von Global Governance weisen MESSNER & NUSCHELER (1996a, b) unter anderem „starken Regionen und Kommunen" eine wichtige Rolle als erfolgsrelevante Handlungsebene zu.[118] Zentrale These ist dabei, daß trotz oder gerade wegen der aktuellen Globalisierungstrends lokale und regionale Politiken an Bedeutung gewinnen, wobei Dezentralisierung und *föderale Organisationsstrukturen* zur Problemlösung beitragen. Vor diesem Hintergrund haben „bottom-up"-Ansätze der Wirtschafts- und Umweltpolitik unter Beteiligung der betroffenen Akteure oft entscheidende Vorteile gegenüber den bislang vorherrschenden „top-down"-Politiken der Exekutive in fernen Hauptstädten. Hiermit sind allerdings keine schematischen Ansätze zur Verlagerung von Verantwortung auf nachgeord-

[118] Ebenso ROSENAU (1995: 17), der in seinem empirisch-analytisch geprägten Konzept eine Verdichtung der Global Governance-Strukturen v.a. in einem evolutionären „bottom-up"-Prozeß der Selbstorganisation entstehen sieht.

nete Entscheidungsebenen oder ein Aufweichen bestehender Kooperations- und Koordinationsstrukturen gemeint. Eine in diesem Sinne verstandene Delegation von Steuerungspotentialen von der nationalen auf die sub-nationale und kommunale Ebene erweitert das Spektrum von Akteuren mit eigenen Ressourcen (z.B. personell und finanziell), zusätzlichem Fach- und Spezialwissen sowie innovativen Lösungsansätzen, trägt zu einer Entlastung des Zentralstaats bei und ermöglicht akteursnahe Entscheidungen. Der Nationalstaat mit seinen institutionellen Strukturen bleibt dabei zuständig für den Interessenausgleich zwischen den Akteuren sowie die Bündelung und Koordinierung der Aktivitäten auf den verschiedenen Ebenen. Es wird letztlich angenommen, daß Deutschland aufgrund seiner langen *föderalen Tradition* hier über gute Ausgangsbedingungen verfügt.

b) Zivilgesellschaftliche Akteure

Auch der Zivilgesellschaft wird von MESSNER & NUSCHELER (1996a, b) eine prominente Stellung als Handlungsebene von Global Governance zugewiesen. Die These lautet hier, daß Problemlösungskapazitäten in denjenigen Ländern besonders groß sind, in denen zivilgesellschaftliche Akteure einen produktiven Beitrag zur politischen Steuerung leisten. In vielen Politikfeldern verfügen staatliche Institutionen aufgrund komplexer Interdependenzen nicht mehr über die notwendige Handlungsfähigkeit und Autonomie, um unabhängig von den betroffenen gesellschaftlichen Akteuren Politik zu gestalten. Zivilgesellschaftliche Akteure wie z.B. Gewerkschaften, Unternehmensverbände oder Umweltorganisationen gewinnen dabei als korrektive und mitgestaltende Instanz an Bedeutung. Für die globale Ebene beschreiben WEISS & GORDENKER (1996: 17) diese Tendenz wie folgt: „Nongovernmental organisations (NGOs) have in increasing numbers injected unexpected voices into international discourse about numerous problems of global scope. Especially during the last 20 years, human rights advocates, gender activists, developmentalists, groups of indigenous peoples and representatives of other defined interests have become active in political work once reserved for representatives of states." Entscheidender Ansatzpunkt für die NGOs sind dabei die institutionellen Strukturen und politischen Prozesse auf Ebene der Vereinten Nationen (UN), wo sie durch ihre Teilnahme an Weltkonferenzen bereits ein Stück Global Governance praktizieren – verstanden als das Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren.

Dabei darf nicht übersehen werden, daß mit zunehmendem Engagement und Einflußnahme der NGOs auch gravierende Probleme verbunden sind. So lassen sich viele Nichtregierungsorganisationen keineswegs von einem übergeordneten Gemeinwohlgedanken leiten, sondern

verfolgen durchaus eng umrissene Partikularinteressen für ein spezifisches Klientel. Gleichzeitig weisen ihre internen Organisationsstrukturen häufig Demokratie- und Legitimationsdefizite auf und es besteht zusätzlich die Gefahr der Oligarchisierung von reichen und mächtigen NGOs (kritisch hierzu WALK & BRUNNENGRÄBER 1999; BRAND ET AL. 2000: 134ff; BRAND 2000). Letztlich bleibt auch die konkrete politische Wirkungsmacht der zivilgesellschaftlichen Akteure gegenüber der Staaten- und Wirtschaftswelt schwer meßbar. „Die NGO werden als ‚nützliche Partner' in die *Global Governance*-Architektur inkorporiert, solange sie gebraucht werden, bleiben aber im Konflikt mit mächtigen politischen und wirtschaftlichen Interessen Juniorpartner" (MESSNER & NUSCHELER 1996a: 25).

c) Internationale Regime

Als zentrale Handlungsebene von Global Governance werden von Autoren wie MESSNER & NUSCHELER (1996a, b), HASENCLEVER ET AL. (1997) oder YOUNG (1997, 1999) *internationale Regime* genannt,[119] in denen sich Staaten durch vertragliche Vereinbarungen zur Lösung globaler Probleme verpflichten. In Unterscheidung zum Global Governance-Konzept beschreibt der Regime-Begriff ein „governance system intended to deal with a more limited set of issues or a single issue area" (YOUNG 1994: 26). Viele der heute existierenden Regime haben dabei eine lediglich begrenzte Reichweite (wie z.B. das Regime zum Schutz der Nordsee), einige verfolgen aber auch einen globalen Ansatz (wie z.B. das internationale Klima- oder das Waldregime). Zwar stellen sie in ihrer Gesamtheit bisher noch ein „Flickwerk" dar; aus dessen Verdichtung kann aber ein „Flickenteppich" zur Lösung globaler Probleme und somit ein stabiles Fundament für Global Governance entstehen. „Solche Regime bilden Keimzellen, aus denen sich international tragfähige Säulen der Weltordnungspolitik entwickeln" (MESSNER & NUSCHELER 1996b: 11).

Die herausragende Stellung internationaler Regime im Rahmen des Konzeptes von Global Governance erfüllt gleichzeitig eine wichtige *wissenschaftstheoretische* Funktion. Ein zentraler Kritikpunkt an den fast ausschließlich normativ geprägten Global Governance-Konzepten ist deren weitgehender Verzicht auf die Offenlegung ihrer theoretischen Prämissen (BRAND ET AL. 2000: 129). Es finden sich zwar Anklänge an neuere Theorien der internationalen Beziehungen (wie z.B. die Interdependenz-, Netzwerk- und Regimetheorien), die aber wenig Raum in den Darstellungen einnehmen oder einfach vorausgesetzt werden. Im Gegensatz dazu bietet

[119] „Recent work on governance at the international and transnational levels centers on the study of regimes [...]" (YOUNG 1997: 5). „Governance in international society tends to take the form of international regimes" (HASENCLEVER ET AL. 1997: 2).

die Theorie internationaler Regime als *Element* bzw. *Spezialfall* (ROSENAU 1992: 8f) von Global Governance einen entsprechenden theoretischen Unterbau zur empirisch-analytischen Erarbeitung konkreter Fragestellungen sowie zur **Ableitung von Hypothesen**. Dabei muß allerdings festgehalten werden, daß sich die Regimeanalyse bislang primär mit Aspekten der multilateralen Kooperation auf der globalen oder supranationalen Ebene auseinandersetzt. Im Vordergrund stehen formelle und informelle Regelungen zwischen staatlichen Akteuren und die zu ihrer Entstehung führenden Prozesse (vgl. die Dimensionen „Struktur 1" und „Prozeß" unter Kap. 3.2.2). Aspekte des Mehrebenensystems einschließlich sub-nationaler Strukturen, die Rolle nicht-staatliche Akteure und insbesondere die Frage nach den Regimewirkungen gewinnen erst in jüngster Zeit an Bedeutung (MÜRLE 1998: 27).

3.3 Regimetheorie

Wie im vorherigen Kapitel betont wird, mangelt es dem Global Governance-Konzept v.a. an einem kohärenten theoretischen Fundament, das die *Ableitung von operationalen Hypothesen* erlaubt. Zudem werden fast ausschließlich politikfeldübergreifende und vergleichsweise abstrakte Ordnungsstrukturen untersucht, nicht aber sektorale Regelungsmuster, die auf konkreten zwischenstaatlichen Vereinbarungen beruhen (vgl. MÜRLE 1998: 27). Mit anderen Worten: Die in Kapitel 3.2 aufgezeigten „Dimensionen", „Strukturdeterminanten" und „Handlungsebenen" reichen nicht aus, um die mit der Untersuchung angestrebte Wirkungsanalyse im inhaltlich abgrenzbaren Politikfeld „Wald" theoretisch zu leiten. Diese Lücke im Global Governance-Ansatz wird von der *Regimetheorie* geschlossen, die im Folgenden aufgegriffen und schwerpunktmäßig bezüglich des für die Arbeit zentralen Aspektes der *Regimewirkungen* diskutiert wird.

3.3.1 Der Regimebegriff

Der Regimebegriff entstammt ursprünglich dem Völkerrecht, in dem er bereits seit Beginn der zwanziger Jahre Anwendung findet.[120] Er meint hier eine vertragliche Regelung des Verhaltens von Staaten, die sich primär auf Vereinbarungen über den rechtlichen Status von Territorien beziehen (EFINGER ET AL. 1990: 263). Erst seit Mitte der siebziger Jahre begann sich der Begriff vor dem Hintergrund des schwindenden hegemonialen Einflusses der USA und der Zunahme globaler Interdependenzen in der wissenschaftlichen Disziplin der internationa-

[120] Zur völkerrechtlichen Tradition der Verwendung des Regime-Begriffs siehe z.B. MANN BORGESE (1968) und MORSE (1977).

len Beziehungen zu etablieren (RITTBERGER 1993). Bis in die Mitte der achtziger Jahre wurde die Konzeptualisierung und Analyse internationaler Regime von US-amerikanischen Forschungsaktivitäten dominiert und geriet dann auch in den Fokus der deutschen Politikwissenschaft. Nachdem sich der Regimeansatz in einer Vielzahl empirischer Arbeiten als brauchbares Erklärungsmodell erwiesen hat, stellt er heute ein akzeptiertes analytisches Hilfsmittel zur systematischen Untersuchung internationaler Beziehungen dar.

Die Übersetzung der englischen Bezeichnung *„regime"* bringt das Problem mit sich, daß sie im deutschen Sprachgebrauch häufig zur Charakterisierung undemokratischer oder totalitärer Regierungs- und Herrschaftsformen verwendet wird. Entgegen dieser umgangssprachlichen Auslegung, die meist mit Attributen wie Stärke, Macht und Sanktionsgewalt assoziiert wird, erfährt der Begriff im Rahmen der Lehre von den internationalen Beziehungen einen entscheidenden Bedeutungswandel: „The use of the term [...] regime is not intended to imply the existence of a strong central international organ with effective powers to direct the activities of member states" (LEIVE 1976).

Der Regimebegriff wird also bewußt von der Idee einer zentralen Herrschaftsautorität distanziert, die Einfluß auf das Verhalten anderer Staaten nimmt. Er meint eher das Gegenteil, nämlich die Möglichkeit der freiwilligen Kooperation souveräner Staaten, die sich mit ihren jeweiligen Interessen auf internationaler Ebene gegenüberstehen: „Two features of the international context are particularly important: world politics lacks authoritative governmental institutions, and is characterized by pervasive uncertainty. Within this setting, a major function of international regimes is to facilitate the making of mutually beneficial agreements among governments, so that the structural condition of anarchy does not lead to complete ‚war of all against all'" (KEOHANE 1983: 148). Ansatzpunkt von Regimen sind demnach die Bedingungen, unter denen sich in einem „anarchischen" weltpolitischen System Formen der kooperativen Steuerung überhaupt erst herausbilden und entwickeln können. Internationale Regime sind in diesem Sinne zunächst als Formen internationaler Zusammenarbeit zu verstehen, die in Abwesenheit einer Zentralinstanz Kooperation zwischen den Staaten ermöglichen.

Als gebräuchliche **Definition** internationaler Regime in der Lehre von den internationalen Beziehungen hat sich weitgehend die zu Beginn der achtziger Jahre von KRASNER (1983: 2) aufgestellte Formulierung durchgesetzt. Internationale Regime werden dabei definiert als „Zusammenhänge von impliziten und expliziten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren, an denen sich die Erwartungen von Akteuren in einem gegebenen Problemfeld der internationalen Beziehungen ausrichten" (Übersetzung nach EFINGER ET AL. 1990:

264f). *Prinzipien* sind dabei allgemeine Grundsätze über gemeinsame Ziele und Annahmen. *Normen* meinen in Verhaltensstandards festgelegte Rechte und Pflichten zur Zielerreichung. *Regeln* sind demgegenüber stärker formalisiert und umfassen überprüfbare Vorschriften und Verbote. *Entscheidungsverfahren* sind schließlich Praktiken, um kollektive Festlegungen vorzunehmen und umzusetzen (BRAND 2000: 47).

Die Regimetheorie geht von einem institutionalistischen Ansatz aus, der sich *nicht* ausschließlich mit internationalen Organisationen beschäftigt und damit die Gleichsetzung von internationaler Politik und internationalen Organisationen (im Sinne von Kooperation nationaler Regierungen) aufhebt. Statt dessen wird mit einem Institutionenbegriff gearbeitet, „der nicht nur formale Organisationen umfaßt, sondern auch andere Formen regelgeleiteten Verhaltens wie etwa Verträge, Programme und Deklarationen" (BRAND 2000: 48).[121] Vor diesem Hintergrund fassen LEVY, YOUNG & ZÜRN (1995: 274) internationale Regime in eine Definition, die den sehr allgemeinen Ansatz von Krasner erweitert: „[...] we suggest defining international regimes as social institutions consisting of agreed upon principles, norms, rules, procedures and programs that govern the interactions of actors in specific issue areas. As such, regimes give rise to recognized social practices in international society. Defined in this way, regimes are distinct from international organizations which are material entities, from the broader structure of international society which consists of encompassing principles of coduct valid across all issue areas, and from the world order which encompasses the sum of all the institutional arrangements operative at the international level."

Auf Basis der beiden vorgestellten Definitionen lassen sich vier zentrale Definitionsmerkmale von Regimen herausarbeiten:

1.) Regime umfassen sowohl *explizite* als auch *implizite* Regeln (KRASNER 1983: 2). Andere Autoren sprechen in diesem Zusammenhang auch von *formellen* und *informellen* bzw. von *rechtlich verbindlichen* und *unverbindlichen Regeln* (MÜLLER 1993: 17; LEVY, YOUNG & ZÜRN 1995: 271f).

[121] HASENCLEVER ET AL. (1997: 10) greifen diesen wichtigen Aspekt in ihrer Übersicht zur „Theorie Internationaler Regime" wie folgt auf: „First, international regimes are international institutions and should be studied as such [...]. Second, the terms ‚international regime' and ‚international organization' are neither synonymous (i.e. have the same meaning) nor co-extensional (i.e. refer to the same entities), even though in many cases regimes will be accompanied by organizations designed or employed to support them in various ways [...]." Vgl. hierzu auch YOUNG (1989: 13f, 31-57), KEOHANE (1989: 3f) und MÜLLER (1993: 29).

2.) Die *Fokussierung auf einzelne Politikfelder* ist ein entscheidendes Merkmal von Regimen, das sie z.B. von allgemeinen Rechtsgrundsätzen (LEVY, YOUNG & ZÜRN 1995: 170) aber auch vom Global Governance-Konzept[122] unterscheidet.

3.) Regime stellen *Formen dauerhafter Handlungsmuster* dar (HASENCLEVER ET AL. 1997: 2). Aufgrund dieses Definitionsmerkmals sind „ad-hoc-Aktionen" wie z.B. zeitlich begrenzte Katastrophenhilfen nicht als Regime zu bezeichnen, auch wenn es sich dabei um eine Art der Kooperation handelt. Gleiches gilt für reine Gewohnheiten oder nicht-kooperative, dauerhafte Handlungsmuster wie z.B. das Machtgleichgewicht des Kalten Krieges (MÜLLER 1993: 26ff).

4.) Regime müssen als soziale Institution im Unterschied zu reinen Absichtserklärungen ein gewisses *Minimum an faktischer Wirksamkeit* aufweisen, was sich z.B. aus dem Grad der Verhaltensänderung, die durch sie bewirkt wird, abgelesen werden kann. Mit Hilfe dieses Effektivitäts-Merkmals kann auch dem Einwand begegnet werden, Regime seien mit Vertragssystemen gleichzusetzen und ihre Analyse korrespondiere mit der von Vertragswerken. Zum einen müssen internationale Regime nicht notwendigerweise auf internationalen Verträgen beruhen. Zum anderen umfassen sie – wenn sie vertraglich fixiert sind – auch den Aspekt der Vertragsimplementation als eine zusätzliche Verhaltenskomponente (KOHLER-KOCH 1989: 18ff; LEVY, YOUNG & ZÜRN 1995: 271f; HASENCLEVER ET AL. 1997: 2).

3.3.2 Regimeanalyse: Fragestellungen und theoretische Erklärungsansätze

Die Regimeanalyse hat sich im Verlauf der letzten 20 Jahre zu einem zentralen Forschungsschwerpunkt in der Lehre von den Internationalen Beziehungen entwickelt und weist nach wie vor ein hohes Maß an sozialwissenschaftlicher Aktualität und Dynamik auf. Folgende **Fragestellungen** werden dabei bevorzugt aufgegriffen (Levy, Young & Zürn: 1995: 267ff):

1. **Regime Formation**: Wie kann das Zustandekommen von Regimen erklärt werden?
   Im Zusammenhang mit der Regimeentstehung werden insgesamt sechs Analysekategorien unterschieden: (1) „behavior of the actors in regime formation"; (2) „processes of regime formation"; (3) „stages of regime formation"; (4) „driving social forces"; (5) „cross-cutting factors"; (6) „multivariate models".

[122] MÜRLE (1998: 35) umschreibt dieses *zentrale Unterscheidungsmerkmal* wie folgt: „Von Global Governance unterscheidet sich die Regimeanalyse im Kern dadurch, daß fast ausschließlich zwischenstaatliche Regime und

2. **Regime Robustness**: Wie dauerhaft und anpassungsfähig sind Regime bei Veränderungen der Ausgangsbedingungen ihrer Entstehung? Welche Mechanismen sind es, die Regimen Dauerhaftigkeit verleihen?
3. **Regime Effectiveness**: Welche Auswirkungen haben Regime auf das Verhalten von Staaten? Werden die mit den Regelungen angestrebten Ziele (z.B. Lösung des verregelten Problems) erreicht? Warum tragen einige Regime erfolgreicher als andere zur Lösung derjenigen Probleme, für die sie ursprünglich geschaffen wurden?
4. **Long-term Regime Effects**: Welche langfristigen Folgen haben Regime für die Struktur nationaler und internationaler Politik? Sind sich die einzelnen Akteure dieser langfristigen Folgen bewußt? Welche Folgen haben Regime für die demokratische Legitimation von Politik? Wie beeinflussen sie die sozialen und politischen Konstellationen in den Mitgliedsländern?

Nachdem sich das wissenschaftliche Interesse an internationalen Regimen über viele Jahre hinweg vor allem auf die ersten beiden Fragestellungen konzentriert hat, ist momentan eine Verschiebung der Schwerpunkte festzustellen. Im Mittelpunkt stehen aktuell die Frage nach der generellen Wirksamkeit von Regimen und das Interesse daran, welche Typen von Regimen sich als besonders effektiv erweisen. Die vorliegende Arbeit trägt dieser Entwicklung Rechnung, indem sie ihren Fokus auf die **Wirkung des Internationalen Waldregimes** in den föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland richtet. Aspekte der „formation“ und „robustness“ des Waldregimes können dabei nicht völlig ausgeblendet werden, da erfahrungsgemäß eine relativ enge Verzahnung zwischen den vorgestellten Fragekomplexen besteht (LEVY, YOUNG & ZÜRN 1995: 269).

Zur **theoretischen Verortung der Regimeanalyse** beschreiben HAGGARD & SIMMONS bereits 1987 in ihrem „state of the art“-Aufsatz vier „Familien“ von (US-amerikanischen) Forschungsansätzen, derer sich die Regimeanalyse bis dahin bedient hatte. Sie unterscheiden den „systemischen“, den „spieltheoretischen“, den „funktionalen“ und den „kognitiven“ Ansatz. In Ergänzung zu diesen vier Ansätzen fanden in der deutschsprachigen Regimeanalyse mit dem „problemstrukturellen“ und dem „normativ-institutionellen“ Ansatz zwei weitere Betrachtungsweisen besondere Beachtung (EFINGER ET AL. 1990: 267). Aktuellere Veröffentlichungen wie z.B. von HASENCLEVER ET AL. (1997) fassen diese sechs Ansätze in drei überge-

nur sektorale Regelungsmuster untersucht werden, nicht aber politikfeldübergreifende Ordnungsstrukturen oder das Zusammenwirken von Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen zum gleichen Gegenstandsbereich.“

ordneten Denkschulen zusammen: den „Interest-based Theories“, den „Power-based Theories“ und den „Knowledge-based Theories“. Diese drei „Schulen“ werden im folgenden kurz vorgestellt, wobei explizit darauf verwiesen sei, daß zwischen „Interessen“, „Macht“ und „Wissen“ verschiedene Wechselbezüge bzw. Überschneidungen bestehen, die keine eindeutige kategorische Trennung erlauben (OBERTHÜR 1997: 34).

a) Interest-based Theories

Die Strömung der „Interest-based Theories“ bezieht sich in erster Linie auf neoliberale Ansätze und hat sich inzwischen zum „mainstream“ der Regimeanalyse entwickelt. Ausgangspunkt ist die metatheoretische, dem Rationalismus verpflichtete Annahme, daß es sich bei Staaten um korporative Akteure handelt, die versuchen, bestimmte Ziele bzw. Zielsysteme zu verwirklichen. Auf der Grundlage ihrer Ziele bestimmen die Staaten in einer konkreten Handlungssituation die Kosten und den Nutzen verschiedener Handlungsalternativen, von denen sie möglichst diejenige wählen, die den größten Nettonutzen verspricht. Sie versuchen damit *rational nutzenmaximierend* zu handeln; das Interesse von Staaten in der internationalen Politik wird also mit der Erreichung eines möglichst hohen Nettonutzens gleichgesetzt. Dies manifestiert sich darin, daß eine Handlungsoption – *die Präferenz* – anderen vorgezogen und verfolgt wird (OBERTHÜR 1997: 26). Hinsichtlich der Rationalität und der nutzenmaximierenden Orientierung der Akteure sind zwei Einschränkungen zu machen: Um vollständig rational handeln zu können, müßten die Akteure erstens vollkommene Informationen besitzen und diese zweitens auch vollständig verarbeiten. Zwar werden beide Annahmen im Rahmen von Theorien der rationalen Handlungswahl („rational choice“) durchaus verwendet, sie stellen aber keine realistische Beschreibung der tatsächlichen Umstände von Akteursentscheidungen dar. Da Staaten ebenso wie andere Akteure im Normalfall nicht über perfekte Mechanismen der Information bzw. der Informationsverarbeitung verfügen, werden sie in der Regel nicht unbedingt nach einer für sie optimalen, sondern nach einer zufriedenstellenden Lösung streben. Gleichwohl lassen sich vorhandene außenpolitische Muster und internationale Institutionen im „interest-based“-Sinne als die Ergebnisse (rationaler) Vorteilsabwägungen von Staaten rekonstruieren.[123] Dabei wird davon ausgegangen, daß die Präferenzen der staatlichen Akteure über einen längeren Zeitraum hinweg relativ stabil bleiben. Im Mittelpunkt der interessengeleiteten Regimeanalyse stehen die sog. „problemstrukturellen“ und „situationsstrukturellen“ Ansätze.

[123] Für den Bereich der forstpolitischen Analysen siehe dazu GLÜCK (2001).

Problemstrukturelle Erklärungen treffen in erster Linie Aussagen über die Wahrscheinlichkeit der Herausbildung von Regimen. Sie führen diese auf die spezifische Sachbeschaffenheit der zu bearbeitenden Problemfelder zurück, von der die Kooperationsmöglichkeiten der relevanten Akteure abhängen. EFINGER ET AL. (1988) konnten in diesem Zusammenhang empirisch belegen, daß Wertekonflikte am wenigsten kooperativ bearbeitet werden. Es folgen Interessenkonflikte über relativ bewertete Güter, Mittelkonflikte und schließlich Interessenkonflikte über absolut bewertete Güter.

Mit Hilfe der situationsstrukturellen Erklärungsansätze können generelle Aussagen über die Dauerhaftigkeit und die Leistungen existierender internationaler Regime getroffen werden. Ausgangspunkt ist das Theorem des Marktversagens, das auf die internationalen Beziehungen übertragen wird. KEOHANE (1984) leitet dabei aus den Bedingungen für die kollektive Bearbeitung von Marktversagen die zentralen Funktionen von internationalen Regimen ab: (1) Die Etablierung von Verhaltenserwartungen durch die Einhaltung gemeinsam vereinbarter Regeln; (2) die Produktion von Informationen, die wiederum zu einer Verstärkung der Verhaltenserwartungen führen; (3) die Reduzierung von Transaktionskosten, d.h. Kosten, die für die Verhandlung und das Schließen eines Vertrags oder die Kontrolle der Vertragseinhaltung aufgewendet werden. Die Wahrscheinlichkeit von kooperativen Zügen zwischen Akteuren wächst, wenn ein Regime die genannten drei Voraussetzungen erfüllt.

b) Power-based Theories

Die als Power-based Theories zusammengefaßten Ansätze lassen sich der sog. *(neo-) realistischen* Schule zuordnen. Wesentlicher Ausgangspunkt ist hier die *Machtstruktur* im internationalen System („overall power structure“) oder in einem Problemfeld („issue area structure“).[124] Entscheidende Akteure auf der globalen Bühne sind dabei Staaten und ihre Regierungen, die sich in einer „anarchischen“ Umwelt ausschließlich von Eigeninteressen leiten lassen (HASENCLEVER ET AL. 1997: 83); internationale Institutionen sind so lediglich ein Ausdruck der bestehenden Machtverhältnisse und nationalen Interessen. Vor allem in der US-amerikanischen Diskussion über internationale Regime hat die machtstrukturelle Erklärung in

[124] In ihrem ursprünglichen Sinne wird Macht von MAX WEBER (1976: 28) verstanden als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“ Macht wird als einseitige Beziehung dargestellt: ein Akteur übt Macht über einen anderen Akteur aus. Demgegenüber haben Robert Keohane und Joseph Nye das Konzept der Interdependenz – der wechselseitigen Abhängigkeit – eingeführt. Der Begriff Interdependenz bezeichnet „situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries“ (KEOHANE & NYE 1977: 8). Macht bezeichnet hier also eine asymmetrische Abhängigkeitsbeziehung zwischen zwei oder mehreren Akteuren, wo-

Form der *Theorie der hegemonialen Stabilität* einen herausragenden Platz eingenommen. Diese geht davon aus, daß das Vorhandensein eines dominanten Akteurs (des Hegemons) zur Herausbildung von internationalen Regimen führt. Es wird angenommen, daß ein relativer Machtverlust des Hegemons gegenüber seinen unmittelbaren Herausforderern zu einem Wandel oder einer Schwächung der unter seiner Führung errichteten internationalen Regime führt bzw. sich diese im Extremfall sogar völlig auflösen. Mit einigem Erfolg ist die Theorie der hegemonialen Stabilität zur Erklärung der Entstehung und des Wandels verschiedener Hegemonial-Regime im Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen (wie z.B. des GATT-Regimes oder des Bretton-Woods-Regimes) angewandt worden. Die grundlegenden Hypothesen über die Struktur von Regimen gehen hier davon aus, daß Hegemonialmächte vor allem an liberalen internationalen Regimen zur Verregelung von Wirtschaftsbeziehungen interessiert sind (EFINGER ET AL. 1990: 268).[125]

c) Knowledge-based Theories

Die kognitiven Erklärungsansätze heben die Rolle von Ideen, Wissen und Lernprozessen als erklärende Variablen der internationalen Beziehungen hervor (HASENCLEVER ET AL. 1997: 136). Zur Erklärung der Entstehung, der Struktur und des Wandels internationaler Regime wird die Wahrnehmung politischer Entscheidungsträger herangezogen. Es wird davon ausgegangen, daß ein Bearbeitungsbedarf von Konflikten vorhanden sein muß, damit Regime gebildet werden. Ein entsprechender Bearbeitungsbedarf entsteht aber erst dann, wenn er von den politischen Entscheidungsträgern auch wahrgenommen wird (EFINGER ET AL. 1990: 272).[126] Gleichzeitig argumentieren die Kognitivisten, daß sich nationale Interessen durch interne Machtveränderungen und normativen Wandel, aber auch durch Lernprozesse verändern können und heben sich somit von den neoliberalen und realistischen Ansätzen ab, welche die Interessen und Identitäten von Staaten als gegeben voraussetzen. Eine solche Betrachtung von innerstaatlichen Prozessen als „black box" bringt den Nachteil mit sich, daß wichtige Erklärungsvariablen für die Identität und das Verhalten von Staaten in der internationalen

bei auch vergleichsweise wenig mächtige Akteure aufgrund der vorhandenen Interdependenzen Einflußchancen entwickeln können.

[125] Zur Kritik am Theorieansatz der hegemonialen Stabilität und zur Rolle der Machtverteilung innerhalb eines Problemfeldes („issue area") vgl. EFINGER ET AL. (1990: 268f).

[126] Vor allem für die Etablierung von Umweltproblemen auf der politischen Agenda hat die Dimension „Wissen" eine herausragende Bedeutung. Expertengemeinschaften („epistemic communities") als Träger von Wissen können durch die Definition des Problems die Interessenkalkulation der politischen Handlungsträger beeinflussen. So hat beispielsweise die Prognose der Wissenschaft, ob, in welcher Höhe und mit welcher Sicherheit ein durch den Menschen verursachter Klimawandel und die dadurch verursachten Auswirkungen die Zukunft der Menschheit gefährden, einen potentiell großen Einfluß auf die Intensität der politischen Betroffenheit.

Politik einfach ausgeblendet werden. Mit anderen Worten: Die kognitiven Ansätze berufen sich darauf, daß politische Prozesse durch normative und kausale „beliefs" von (staatlichen) Entscheidungsträgern bestimmt werden und somit Veränderungen im jeweiligen „belief system" auch politische Veränderungen auslösen können (HASENCLEVER ET AL. 1997: 136f). Zwischen den Vertretern der kognitiven Strömung bestehen z.T. erhebliche Unterschiede, die sich in erster Linie in ihrem Verhältnis zu *rationalen* Regime-Ansätzen manifestieren. „Schwache Kognitivisten" versuchen eine wichtige Lücke der „interest-based"-Ansätze zu schließen, indem sie theoretische Erklärungsmuster zum Wandel von Interessen zur Verfügung stellen. Die Konzeptionalisierung von Staaten als rationale Nutzenmaximierer wird unter der Prämisse akzeptiert, daß das *Erkennen* eines bestimmten Nutzens Wissen voraussetzt. „Starke Kognitivisten" betrachten ihren Ansatz als eigenständige Alternative und nicht als Ergänzung bestehender Theorien. Ausgangspunkt ist hier die Einsicht, daß Wissen nicht nur die Interessen von Staaten beeinflußt, sondern deren *Identität* ausmacht: „states as the central actors in international relations do not merely hold a certain stock of knowledge (e.g. scientific expertise) which influences their choices in specific situations, but they *are* states (and states of a particular kind) only by virtue of a shared knowledge which spans international relations as a social space" (HASENCLEVER ET AL. 1997: 138).

3.3.3 Regimewirkungen[127]

Im Rahmen der theoriegestützten Regimeanalyse (vgl. Kap. 3.3.2) stellt die Untersuchung von *Regimewirkungen* einen Spezialfall dar, der aus zwei Gründen notwendig ist: „Zum einen vertreten insbesondere Autoren der Realistischen Schule die Ansicht, daß es in einer anarchischen Staatenwelt zwar vorübergehende Kooperation geben mag, nicht aber Normen und Regeln, die für längere Zeit oder auf Dauer verhaltensleitend wirken und die Bedeutung der zugrundeliegenden Macht- und Interessenkonstellationen verringern oder gar aussetzen kön-

[127] EFINGER ET AL. (1990: 273ff) treffen wie viele andere Autoren keine definitorische Abgrenzung zwischen *„Wirkungen"* (im Sinne von: allgemeine Auswirkungen) und *„Wirksamkeit"* (im Sinne von: Beitrag zur Lösung des im Regime verregelten Problemzusammenhangs) eines Regimes; beide Begriffe werden synonym verwendet. Analog wird in der vorliegenden Arbeit verfahren. Damit wird die aktuelle Lehrmeinung aufgegriffen, daß sich die *„effectiveness"* von Regimen in einem sehr weiten Kontinuum bewegt, das von wenig effektiven, allgemeinen Vereinbarungen bis hin zu hocheffektiven Problemlösungsansätzen reichen kann (YOUNG & LEVY 1999: 1). Vor diesem Hintergrund wird davon ausgegangen, daß die vorherrschende wissenschaftliche Diktion *„regime effectiveness"* auch weniger komplexe *„regime effects"* meint. Diese Begriffsintegration heißt allerdings explizit nicht, daß von empirisch beobachtbaren (allgemeinen) Auswirkungen auf die tatsächliche Effektivität eines Regimes und seinen Beitrag zur Problemlösung geschlossen werden kann!

nen“ (EFINGER ET AL. 1990: 273).[128] Dabei wird die Möglichkeit außer Acht gelassen, daß ein Regime auch dann weiterbesteht, wenn sich die Macht- und Interessenkonstellationen, unter denen es entstanden ist, verändert haben. Hier ist es die Aufgabe der Regimeanalyse nachzuweisen, daß die durch ein Regime verkörperten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren ein Verhalten hervorrufen, das sich von demjenigen unterscheidet, welches unmittelbar von Macht- und Interessenstrukturen erzeugt würde („regimes do matter“). Zum anderen macht die bloße Feststellung, daß internationale Regime Wirkungen hervorrufen erkenntnistheoretisch nur wenig Sinn, wenn nicht gleichzeitig nach der Art und Weise dieser Wirkungen gefragt wird. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf letzteren Aspekt, indem sie – wie bereits ausgeführt – nicht nach dem *„ob“* sondern nach dem *„wie“* von Regimewirkungen fragt.[129]

In seiner situationsstrukturellen Theorie internationaler Regime zeigt KEOHANE (1984), daß einmal existierende internationale Regime die Kooperation zwischen autonomen Akteuren auch beim Fehlen einer Zentralgewalt ermöglichen. „Die Überprüfung dieser deduktiv gewonnenen Hypothese, also die empirische Beantwortung der Frage nach der Wirkung eines internationalen Regimes, erfordert letztlich immer ein kontrafaktisches Argument“ (EFINGER ET AL. 1990: 273). Ist ein Problemfeld durch ein Regime verregelt, muß folglich gezeigt werden, daß die erkennbaren Ergebnisse ohne das Regime andere wären. Ist in einem Problemfeld kein Regime vorhanden, wäre entsprechend zu überprüfen, welche Veränderungen durch die Errichtung eines Regimes eintreten würden. Methodisch könnte diese Aufgabe durch einen „Vorher-Nachher-Test“ gelöst werden. Eine solche Vorgehensweise erscheint allerdings wenig praktikabel, da internationale Regime ein analytisches Konstrukt darstellen, deren Entstehungszeitpunkt sich nicht exakt datieren läßt. EFINGER ET AL. (1990: 274f) schlagen deshalb detaillierte Studien über Entscheidungsprozesse **innerhalb eines nationalen politischen Systems** zum Nachweis der Wirksamkeit internationaler Regime vor. In Übereinstimmung mit HAGGARD & SIMMONS (1987) wird ein zentraler Auftrag der Regimeforschung darin gesehen, die „Existenzberechtigung“ von internationalen Regimen als eigenständige Einflußfaktoren auch empirisch zu untermauern, indem z.B. die Art und Weise analysiert wird, wie Re-

[128] Vor allem SUSAN STRANGE (1983, 1994) als Vertreterin der gewichtigen „realistischen“ Schule der Internationalen Beziehungen hat dabei bestritten, daß Regime irgendwelche Wirkungen hätten und mehr als Epiphänomene seien.

[129] Es wäre logisch höchst inkonsistent, Regime als „social institutions consisting of agreed upon principles, norms, rules, procedures, and programs that govern the interactions of actors in specific issue areas“ (LEVY, YOUNG & ZÜRN 1995: 274) zu definieren, um dann der Frage nachzugehen, „ob“ sie überhaupt eine Wirkung entfalten. In einer Untersuchung über Regimewirkungen kann es folglich also nur um das „wie“ gehen. Bei der Betrachtung von Regimewirkungen wird das internationale Regime somit zur *unabhängigen Variable*, die einen (wie auch immer gearteten) Einfluß auf Akteursverhalten und Politikergebnis hat.

gime auf **nationale Entscheidungsmechanismen** und **innerstaatliche Verhaltensänderungen** Einfluß nehmen.[130]

Die zentrale Frage in Bezug auf Regimewirkungen lautet, warum einige internationale (Umwelt-) Regime erfolgreicher als andere zur Lösung derjenigen Probleme beitragen, für die sie ursprünglich geschaffen wurden. Oder etwas moderater formuliert: „why do some [...] regimes have a greater impact than others on the behavior of those whose actions have given rise to the relevant problems?" (YOUNG & LEVY 1999: 1). Die Beantwortung dieser Fragen erfordert eine Auseinandersetzung mit den spezifischen Wirkungen von Regimen. Wie bereits in Fußnote 127 ausgeführt, bewegt sich die **Ausprägung von Regimewirkungen** in einem breiten, höchst variablen Spektrum, das von wenig effektiven, allgemeinen Vereinbarungen bis hin zu hocheffektiven Problemlösungsansätzen reichen kann.

Um diese wenig konkrete Konzeptualisierung von Regimewirkungen besser zugänglich zu machen, unterscheiden YOUNG & LEVY (1999: 4ff)[131] einen problemlösenden, einen juristischen, einen ökonomischen, einen normativen und einen politischen Ansatz von *„regime effectiveness"*. Aufbauend auf dem politischen Ansatz wird anschließend ein *vieldimensionales Verständnis* von Wirksamkeit entwickelt. Politische Wirksamkeit wird dabei folgendermaßen definiert: „Effective regimes cause changes in the behavior of actors, in the interests of actors, or in the policies and performance of institutions in ways that contribute to positive management of the targeted problem" (YOUNG & LEVY 1999: 5). Dabei wird darauf hingewiesen, daß diese politische Definition nicht notwendigerweise mit dem ökonomischen oder dem juristischen Ansatz korrelieren muß, da politisch wirksame Regime ineffizient sein oder ein geringes Niveau der Regeleinhaltung aufweisen können. Abschließend wird allerdings hervorgehoben, daß in Abwesenheit von „perverse exogenous effects, *regimes that are effective in the*

[130] EFINGER ET AL. (1990: 275) stellen in diesem Zusammenhang fest: „Trotz der nicht geringen Anzahl an Fallstudien, die im Rahmen der Forschung über internationale Regime inzwischen durchgeführt worden sind, mangelt es an Arbeiten, die einen solchen direkten Einfluß von Regimen auf den Entscheidungsprozeß in nationalen politischen Systemen nachweisen. Fraglos besteht in dieser Hinsicht eine große Forschungslücke." Auch LEVY, YOUNG & ZÜRN (1995: 268) betonen in ihrem vielzitierten „state-of-the-art"-Report zur Regimeanalyse: „[...] the open questions are: [...] how can international institutions restructure domestic institutions?" JAKOBEIT (1998) kommt in seinem aktuellen Literaturbericht zu Forschungsansätzen im Zusammenhang mit „Wirksamkeit in der internationalen Umweltpolitik" ebenfalls zu dem Ergebnis, daß alle betrachteten Autoren – wenngleich unterschiedlich stark – die *Analyse innerstaatlicher Verhaltensänderungen* einbeziehen, um Aussagen über die Wirkung von Regimen treffen zu können. Schließlich hebt auch YOUNG (1999: xii) hervor: „Other contributions [...] have opened up the subject of the implementation of international commitments in domestic legal and political systems, or what many now think of as the domestication of international agreements."

[131] Die folgenden theoretischen Ausführungen zur Konzeptualisierung von „regime effectiveness" beziehen sich auf den von YOUNG & LEVY (1999) im Sammelband „The Effectiveness of International Environmental Regimes" vorgestellten Ansatz, der seinen Schwerpunkt auf eine multidimensional-politische Dimension von Wirksamkeit legt.

political sense will also be effective in the problem-solving sense" (YOUNG & LEVY 1999: 6; Hervorhebung d.V.).

Um aus der Vielzahl der möglichen Regimewirkungen die zentralen Aspekte erfassen zu können wird zusätzlich zwischen **drei Dimensionen von Wirkungen** unterschieden: „(1) effects within the behavorial complex (that is, the constellation of actors, interests, and interactions centered on a specific issue or issue area) and effects external to the behavorial complex, (2) direct and indirect effects, and (3) effects that help to solve a problem and effects that make it worse (YOUNG & LEVY 1999: 10). Das Hauptaugenmerk gilt dabei den Wirkungen „that are *internal to a behavorial complex* and help make a problem easier to solve" (YOUNG & LEVY 1999: 15; Hervorhebung d.V.).[132]

Im Gegensatz zu bisherigen Ansätzen der Wirkungsanalyse verzichten YOUNG & LEVY in ihrem Gesamtkonzept auf die Formulierung von „klassischen" Hypothesen, mit deren Hilfe die notwendigen oder hinreichenden Bedingungen für die Wirksamkeit von Regimen erklärt werden könnten. Statt dessen stellen sie sechs sog. **„behavorial models"** vor, die es erlauben, Mechanismen aufzuzeigen, „through which regimes affect collective outcomes and, in the process, account for variations in the levels of effectiveness achieved by different regimes" (YOUNG & LEVY 1999: 21). Die Modelle unterscheiden sich voneinander durch die Hervorhebung von „specific mechanism[s] each highlights as the generative source of behavior on the part of the states and other actors – intergovernmental organizations, nongovernmental organizations, corporations, and even individuals – whose behavior contributes to outcomes in the issue areas under consideration" (YOUNG & LEVY 1999: 21). Auf diese Art und Weise soll die Gesamtheit der wichtigen Regimewirkungen erfaßt und das Verständnis über die Mechanismen und Pfade vertieft werden, durch welche die Regime entsprechende Wirkungen erzielen können. Die sechs „behavorial models" werden im folgenden kurz vorgestellt, um sie für die vorliegende Arbeit fruchtbar zu machen:

1) Regimes as Utility Modifiers

Ausgangspunkt ist hier der neoliberale Ansatz, welcher politische Akteure als rationale Nutzenmaximierer konzeptualisiert. Ihr Verhalten in einem spezifischen Politikfeld wird von (internationalen) Institutionen in dem Maße gesteuert werden, in dem es die Kosten und Nutzen der jeweiligen Akteure im Rahmen ihres jeweiligen Zielsystems zu ändern vermag. Eine Analyse von Regimewirkungen muß daher die Frage beantworten, inwie-

[132] Dieses Vorgehen wird folgendermaßen begründet: „Because regimes are designed to help solve problems that arise within specific behavorial complexes, it makes sense to look first and foremost for regime effects occuring within the relevant complex" (YOUNG & LEVY 1999: 10f).

fern regimespezifische Regeln die Kosten und Nutzen beeinflussen, welche die Akteure in ihr jeweiliges Nutzenkalkül einfließen lassen. Regime werden dann wirksam, wenn mit einer Verhaltensänderung ein möglichst hoher Nettonutzen für die Akteure verbunden ist. So sind beispielsweise die Kosten für die Nichteinhaltung bestimmter technischer Standards im Rahmen des OILPOL/ MARPOL-Regimes[133] derart gestiegen, daß die Regeleinhaltung den Akteuren einen entsprechenden Nettonutzen verspricht (OBERTHÜR 1997b).

2) Regimes as Enhancers of Cooperation

Das Modell basiert weitgehend auf spieltheoretischen Annahmen, was sowohl einheitliche Akteure als auch den Aspekt der Nutzenmaximierung voraussetzt. Ausgangspunkt sind Probleme der „collective-action", die vielfach als zentrales Hindernis für nachhaltige Formen der Kooperation angesehen werden. Selbst rationalen Akteuren gelingt es aufgrund von strategischem Verhalten oft nicht, „joint gains" zu erlangen oder „joint losses" zu vermeiden (OSTROM 1990). Regime können in diesem Zusammenhang wirksam werden, indem sie z.B. durch Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz von Akteursverhalten die gegenseitige Angst vor Nichteinhaltung der Regeln entschärfen.

3) Regimes as Bestowers of Authority

Im Gegensatz zu den beiden vorherigen Modellen wird hier der nutzenmaximierende Verhaltensaspekt vernachlässigt. Man geht davon aus, daß Akteure, die Regimeregelungen als politisch legitimiert und verbindlich betrachten, die Vorgaben des Regimes oft auch erfüllen, ohne vorher eine entsprechende Kosten-Nutzen-Analyse durchzuführen. Ausgangspunkt ist dabei die Überlegung, daß den meisten *Individuen* im Zuge ihrer Sozialisation beigebracht wird, sich auf eine bestimmte Art und Weise zu verhalten, weil es „so richtig" ist bzw. den gesetzlichen Grundlagen entspricht, anstatt primär aus Eigeninteresse zu handeln. Wenn also der Eindruck vorherrscht, daß Vorgaben entsprechend legitimiert sind[134] oder bestimmte soziale Normen widerspiegeln, werden sich Individuen meist regelkonform verhalten.

Im Falle von *kollektiven Akteuren* wird der angesprochene Prozeß der Sozialisation zusätzlich durch interne und routinemäßige (Ablauf-) Mechanismen ergänzt. YOUNG & LEVY (1999: 24) stellen dabei für staatliche Stellen fest: „Public agencies charged with the

[133] Das OILPOL/ MARPOL-Regime befaßt sich mit der routinemäßigen Ölverschmutzung der Ozeane durch Tankschiffe.

[134] ZÜRN (1998: 192) führt die fehlende nationale Umsetzung von internationalen Vereinbarungen u.a. schwerpunktmäßig auf das mangelnde Bewußtsein der letztendlich Betroffenen „für das Problem und mithin die Legitimität der Regelung" zurück.

the implementation of regimes commonly come to treat the performance of this task as part of their organizational mission to be pursued without constant questioning of the broader consequences flowing from the rules in question and defended in dealings with other agencies pursuing distinct missions of their own. In both cases, however, it is the normative status or the authoritativeness of regime rules and activities that triggers the behavorial response rather than some calculation of the anticipated benefits and costs associated with different options available to decision makers." Regime können verhaltensrelevante Wirkungen also auch aufgrund des ihnen immanenten Status an Legitimität und Verbindlichkeit entfalten – vorausgesetzt ihre Vorgaben werden wahrgenommen und finden Eingang in bestimmte (Verwaltungs-) Abläufe.[135]

4) Regimes as Learning Facilitators

In diesem Modell entfalten Institutionen ihre Wirkungen durch das Anstoßen von Prozessen des „individual" und des „social learning". Besagte Lernprozesse „can take the form of new perspectives on the nature of a particular problem to be solved, new ideas about measures likely to prove effective in solving the problem at hand, new insights into the process of implementing these measures, or new solution concepts for larger classes of problems to which the specific case belongs" (LEVY & YOUNG 1999: 24). Entsprechende Prozesse können beispielsweise durch neue Erkenntnisse angestoßen werden, die bestehende (wissenschaftliche) Unsicherheiten aus dem Weg räumen oder ein exakteres Bild des zu behandelnden Problemfelds liefern. Auf diese Art und Weise kann es zu einer Neubewertung des Problems und damit auch zu einer Neudefinition von Akteursinteressen kommen. Beispielhaft seien hier die aktuellen Erkenntnisse der Klimaforschung angeführt, die in den vergangenen Jahren zu einer deutlichen Neuorientierung der Klimapolitik vieler Staaten geführt haben. Regime wirken hier, indem sie zu einer Veränderung des Faktenwissens beitragen, vorherrschende Ansichten und sogar Werte beeinflussen und so im Verlauf des Regimeprozesses Verhaltensänderungen in den Reihen der relevanten Akteure hervorrufen.

5) Regimes as Role Definers

Im Falle dieses Modells wirken Regime auf einer konstituierenden Ebene, indem sie zur Ausformung von Identitäten (und somit auch von Interessen) von Akteuren beitragen. Im

---

[135] BERNSTEIN & CASHORE (2000: 7) greifen diesen Aspekt in ihrer Diskussion über „four distinct pathways through which internationalization produces policy change" ebenfalls auf und stellen fest: „once [international] rules are in place, assuming states view them as legitimate, they create a ‚pull towards compliance' regardless of domestic political factors." Vgl. hierzu auch FRANCK (1990: 16).

Regimeprozeß selbst beeinflussen sie gleichzeitig die Art und Weise des Akteursverhaltens in Bezug auf die ihnen jeweils zugewiesenen Rollen. Im Gegensatz zu Ansätzen, die Akteure und ihre jeweiligen Interessen als gegeben voraussetzen, kehrt sich der Blickwinkel hier um und analysiert, wie Institutionen bestimmte Rollen definieren und diese den beteiligten Akteuren zuweisen. Es kommt in der Tat vor, daß Akteure im Rahmen von institutionellen Arrangements *neue Rollen* übernehmen, obwohl ihre Identitäten bereits vor Inkrafttreten der entsprechenden Regelungen voll entwickelt waren.

6) Regimes as Agents of Internal Realignments

Dieses Modell unterscheidet sich von den anderen dadurch, daß es die Betrachtung von Akteuren als „unitary actors" aufgibt. Staaten, Privatunternehmen oder Naturschutz-NGOs werden als „collective entities" betrachtet, die sich aus einer Anzahl von Gruppen zusammensetzen, welche ihre eigenen Interessen verfolgen, indem sie unterschiedliche Konzepte zur Erreichung eines „collective interest" vorlegen. Vor diesem Hintergrund werden Regime verhaltenswirksam „by creating new constituencies or shifting the balance among factions or subgroups vying for influence within individual states or other actors. In the simplest cases, the establishment of a regime gives some of those involved in a behavorial complex new ammunition to use in their dealings with others" (YOUNG & LEVY 1999: 26). Beispielsweise können Naturschutzorganisationen einen Nutzen daraus ziehen, daß sich die Mißachtung bestimmter Regeln zur Senkung von Luftschadstoffen für eine Regierung politisch nachteilig auswirkt, weil dies einerseits oppositionellen Gruppierungen in die Hände spielt und andererseits die Reputation des Staates gegenüber anderen Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft negativ beeinträchtigt.[136] Darüber hinaus können Regime in diesem Modell noch zwei weitere Wirkungen entfalten: (1) „regimes may play some role in *restructuring the alignment* of domestic groups that endeavor to influence a government's behavior or factions that seek to redirect a corporation's behavior." (2) „environmental concerns, like air and water pollution, sometimes give rise to *unusual alliances* that link factions located on the conservative and progressive ends of the political spectrum" (YOUNG & LEVY 1999: 26; Hervorhebung d.V.).

Insgesamt geht es YOUNG und LEVY mit diesem Versuch der Konzeptualisierung von Regimewirkungen nicht darum, ob eines der vorgestellten Modelle grundsätzlich richtig oder falsch ist. Vielmehr soll gezeigt werden, daß die Wirkungen von Regimen das Akteursverhal-

[136] Dieser Aspekt wird von BERNSTEIN & CASHORE (2000: 7) ebenfalls hevorgehoben: „The rule also becomes a resource on which transnational and/ or coalitions of domestic actors can draw when governments do not comply. For example, they can publicize noncompliance, pressure governments to live up their commitments or press governments to launch disputes against other countries which do not fulfil their obligations.

ten sowohl direkt als auch indirekt beeinflussen können.[137] Um die dabei wirkenden Mechanismen zu rekonstruieren, bieten einzelne Modelle bzw. Kombinationen von ihnen mögliche Erklärungsansätze.[138] Die eingangs in den Mittelpunkt gestellte Frage nach dem „**wie**" der Regimewirkungen wird somit um den kausalanalytischen Aspekt des „**warum**" (wirkt ein Regime so wie es wirkt?) erweitert.

Abschließend muß festgehalten werden, daß die Errichtung institutioneller Strukturen und die Verabschiedung materieller Verhaltensvorschriften nicht automatisch gewährleistet, daß ein Regime tatsächlich faktische Wirksamkeit entfaltet. Einerseits wird nicht jede Regimenorm von den betroffenen Akteuren befolgt, andererseits kann nicht jede normgerechte Verhaltensweise und jede Verbesserung der Situation in einem regimegeregelten Problemfeld ursächlich auf das Bestehen des Regimes zurückgeführt werden. Die Analyse von Regimewirkungen muß es deshalb vermeiden, „alle Veränderungen in einem Problemfeld, die nach Errichtung einer normativen Institution stattgefunden haben, der Institution zuzuschreiben" (ZÜRN 1992: 313; zit. nach GEHRING & OBERTHÜR 1997: 17). Wirksam wird ein Regime erst, wenn es unerwünschte *Verhaltensweisen* staatlicher (und nicht-staatlicher) Akteure selbst beeinflußt und in die angestrebte Richtung lenkt. Grundsätzlich ist dabei ein Mindestmaß an Normeinhaltung durch die beteiligten Vertragsstaaten eine notwendige, wenngleich noch keine hinreichende Bedingung für die **Verhaltenswirksamkeit eines Regimes** (MÜLLER 1993: 44f). Gleichzeitig entstehen viele internationale Probleme gar nicht unmittelbar durch das Verhalten von Staaten, sondern durch die in ihrem Hoheitsbereich tätigen Personen und Firmen. Eine Regime wird also vor allem dann zur Lösung eines Problems beitragen, „wenn die beteiligten Staaten ihr Verhalten ändern, etwa indem sie Regimenormen in ihre nationalen Rechtsordnungen übernehmen, *und* wenn dadurch die in ihrem Hoheitsbereich tätigen privaten Akteure ihrerseits zu Verhaltensänderungen veranlaßt werden" (GEHRING & OBERTHÜR 1997: 18).[139] Die Wirksamkeit eines Regimes wird unmittelbar beeinträchtigt, wenn es einem Mitgliedstaat nicht

[137] Zur Konkretisierung von „indirekten" Regimewirkungen führen YOUNG & LEVY (1999: 27) aus: „[...] the behavorial impacts of regimes often involve pathways that are *more circuitous* in nature but no less real. The creation of a highly visible regime can have an enabling effect in the sense of leading over time to the emergence of an associated community of governmental and nongovernmental actors that becomes a powerful pressure group dedicated to the achievement of the regime's goals. A regime can become a focal point for the activities of nonstate actors that act as watchdogs on key prescriptions and, in the process, increase the transparency of the behavior of regime members" (Hervorhebung d.V.).

[138] „[...] we seek to shed light on the conditions under which specific causal mechanisms are likely to come into play as well as on the interplay among causal mechanisms operating within the same behavorial complex" (LEVY & YOUNG 1999: 28).

[139] Auch LEVY ET AL. (1993: 415ff) heben in diesem Zusammenhang hervor, daß v.a. internationale Umweltpolitik nicht nur internationale Kooperation, sondern auch eine *Implementierung* der regimerelevanten Normen innerhalb der Nationalstaaten durch die entsprechenden Akteure erfordert.

gelingt, die eigentlichen Verursacher zu Verhaltensänderungen zu bewegen, obwohl der die Regimenormen pflichtgemäß implementiert hat (vgl. z.B. CHAYES & CHAYES 1993).

Teilweise können entsprechende Verpflichtungen aber auch wirksam werden bevor bzw. ohne daß die Vertragsstaaten eines Regimes sie (vollständig) umgesetzt haben, wenn Firmen und andere nicht-staatliche Akteure ihr Verhalten in der *Erwartung* einer späteren nationalen Umsetzung an internationale Standards anpassen (BREITMEIER ET AL. 1993: 187; WETTESTAD 1995: 45). Bei der Analyse von Regimewirkungen muß deshalb über die Untersuchung staatlichen Verhaltens hinausgegangen und auch die Rolle nicht-staatlicher Akteure berücksichtigt werden.[140] Obwohl die Regimeanalyse bislang v.a. die Kooperation zwischen Nationalstaaten in den Mittelpunkt gestellt hat, beschäftigen sich neuere Ansätze intensiv mit der Rolle von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in Verhandlungsprozessen (vgl. z.B. CONCA 1996; SCHMIDT & TAKE 1998; ARTS 1998, 2000; BRAND 2000).

Im Verlauf der *Zeit* können internationale Regime noch erheblich weitreichendere Wirkungen entfalten. Ihre Errichtung reflektiert zwar in der Regel eine bestimmte Interessenkonstellation zu einem bestimmten Zeitpunkt – sie kann aber über das eingeforderte Verhalten der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure hinaus auch deren Interessen beeinflussen bzw. verändern. So könnte beispielsweise die Einrichtung eines Ressourcenregimes durch die Festsetzung von Fangquoten zur Erhaltung eines Fischbestandes dazu führen, daß die betroffenen Industrien einiger Mitgliedsländer die Fischerei in diesem Bereich ganz aufgeben. In der Folge wird auch das „nationale Interesse“ ihrer Heimatländer an einer zukünftigen Erhöhung der Fangquoten schwinden. „Auf diese Weise vermag ein internationales Regime auf seine eigenen Ausgangs- und Entwicklungsbedingungen zurückwirken“ (GEHRING & OBERTHÜR 1997: 19).

Für den Bereich der internationalen Umweltregime, die in der Regel einen auf Dauer angelegten Verhandlungsprozeß einschließen und auf die beständige Fortentwicklung der Regimenormen hin angelegt sind, stellt OBERTHÜR (1996, 1997a) in diesem Zusammenhang die mögliche Entstehung von *Rückkopplungsmechanismen* fest, die sich über mehrere „Schleifen“ fortsetzen. Untergraben diese das Interesse der beteiligten Akteure an Änderungen des Status quo, entfalten sie eine lediglich *stabilisierende* Wirkung und tragen zur Aufrechterhaltung des Regelungs- und Umweltschutzniveaus bei. Werden hingegen die Kosten weiterer Umweltschutzmaßnahmen so weit gesenkt, daß die Akteure im Verlauf des Regimeprozesses weiterreichende Regelungen akzeptieren als zuvor, entfalten sie eine *dynamisierende* Wirkung. GEHRING & OBERTHÜR (1997: 19) weisen darauf hin, daß das Ausmaß der Wirkungen eines

internationalen Umweltregimes aufgrund von derartigen dynamisierenden Rückkopplungsprozessen im Zeitverlauf erheblich zunehmen kann.[141]

Die Untersuchung der *Verhaltenswirksamkeit* internationaler Regime kann letztlich als **Versuch einer Annäherung von Regime- und Politikfeldanalyse** („Policy-Analyse") verstanden werden, die sich trotz der Unterschiede in der Ausarbeitung in vielen ihrer Grundannahmen ähneln.[142] Versuche, die beiden Ansätze zu verknüpfen, sind bereits gemacht worden und stützen sich vor allem darauf, daß beide Ansätze politikfeldspezifisch sind. Vor diesem Hintergrund geht es z.B. für WOLF und ZÜRN (1986: 202; zit. nach BRAND 2000: 47) um die Analyse sektoraler Politikverflechtungen und um einen Übergang der Policy-Forschung auf die internationale Ebene. Auch die vorliegende Arbeit greift deshalb mit den Dimensionen „Problemwahrnehmung" und „Implementation" klassische Elemente der Politikfeldanalyse auf und versucht, diese mit den vorgestellten regimeanalytischen Erkenntnissen in Beziehung zu setzen.

3.3.4 Regime in den internationalen Umweltbeziehungen

Die durch Globalisierungstendenzen (vgl. Kap. 3.1) forcierte Belastung und Zerstörung der Umwelt sowie die in zunehmendem Maße absehbare Endlichkeit der meisten natürlichen Ressourcen hat die Bedeutung der internationalen Umweltpolitik[143] im Verlauf der letzten dreißig Jahre beständig wachsen lassen. Auf institutioneller Ebene hatte erstmals die Stockholmer Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt von 1972 (UNCHE) einer breiten Öffentlichkeit deutlich gemacht, daß Umweltprobleme nicht an den Grenzen der Nationalstaaten enden.[144] In der Folge der Konferenz wurde das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) konstituiert und es kam zu einer wachsenden Integration von Umweltaspekten in die Aktivitäten anderer internationaler Organisationen (KILIAN 1987).[145]

---

[140] Dies ist zwar nicht ausschließlich, aber gerade für den Umweltbereich besonders wichtig. Vgl. z.B. MCGINNIS & OSTROM (1992: 20), MÜLLER (1993: 45), MITCHELL (1994: 44f) und WETTESTAD (1995: 13f).

[141] Als konkretes Beispiel läßt sich in diesem Kontext das Regime zum Schutz der Ozonschicht anführen. Die im Rahmen des Regimes abgeschlossenen begrenzten Maßnahmen des ursprünglichen Montrealer Protokolls öffneten einen Markt für Ersatzstoffe und -verfahren und schufen somit die Voraussetzungen für den technischen Innovationsschub, der den vollständigen Verzicht auf ozongefährdende Stoffe ermöglichte (vgl. BREITMEIER 1997).

[142] Zur Theorie und Methodik der Politikfeldanalyse vgl. z.B. DYE (1976), BREWER & DELEON (1983), SCHUBERT (1991) und HÉRITIER (1993).

[143] Im deutschen Diskurs wird diese Entwicklung auch mit Begriffen wie „Weltumweltpolitik" (Udo Ernst Simonis), „Arena internationaler Umweltpolitik" (Karl Bruckmeier) oder „Erdpolitik" (Ernst Ulrich von Weizsäcker) umschrieben.

[144] Vgl. auch KEIL (1994); SCHMITZ & STEPHAN (1996).

[145] Im Rahmen der Vereinten Nationen wurden seit 1972 bereits über 60 internationale Umweltabkommen beschlossen. Vgl. z.B. SUSSKIND (1994), BRUCKMEIER (1994) und UNMÜßIG (1998: 55).

„Spätestens seit der öffentlichen Diskussion über die Zerstörung der stratosphärischen Ozonschicht durch Industriechemikalien und über den durch menschliches Handeln verursachten Treibhauseffekt ist die internationale Dimension von Umweltpolitik fest auf der politischen Agenda verankert" (GEHRING & OBERTHÜR 1997: 9).[146] Die gewachsene Aufmerksamkeit für eine existenzgefährdende Belastung der Umwelt wurde 1987 im Bericht der „Weltkommission für Umwelt und Entwicklung" (WCED) dokumentiert. Unter Leitung der ehemaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland hatte sich die Kommission erstmals ausführlich mit dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung („sustainable development") auseinandergesetzt (deutsche Fassung: HAUFF 1987). Einen vorläufigen Höhepunkt dieser Entwicklung bildete die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED), die im Juni 1992 in Rio de Janeiro stattfand. Im Rahmen dieser Konferenz wurden neben einem Umweltaktionsprogramm für das 21. Jahrhundert – der sogenannten „Agenda 21" – unter anderem zwei völkerrechtlich bindende Rahmenübereinkommen zum Schutz des Weltklimas (FCCC) und zur Bewahrung der biologischen Vielfalt (CBD) zur Ratifizierung ausgelegt.

Ein entscheidendes Charakteristikum der internationalen Umweltpolitik ist, daß sie weitgehend ohne Zwang oder wirksame Sanktionsmaßnahmen auskommen muß. Ein erfolgversprechendes Handeln ist lediglich in Form von horizontaler Selbstkoordination der Akteure möglich. Die für ein Umweltproblem verantwortlichen Staaten müssen sich dabei auf konkrete Ziele oder wenigstens auf einen gemeinsamen Zielkorridor einigen und die Vorgaben der in gegenseitigen Verhandlungen erarbeiteten Lösungsansätze weitgehend freiwillig umsetzen.

Internationale Umweltregime spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, weil sie zur Verstetigung von normativ ausgerichteten Interaktionsprozessen beitragen. Sie haben sich als eine Form zwischenstaatlicher Institutionen erwiesen, die für die Gestaltung internationaler Umweltpolitik besonders gut geeignet zu sein scheint. Durch sie wird heute eine Vielzahl unterschiedlicher Probleme aus allen Bereichen des Umweltschutzes international verhandelt

[146] STEEL (1996: 27) z.B. schreibt in diesem Zusammenhang: „[...] in the 1970s there has been a significant and steady increase in born public awareness of environmental problems and support for environmental protection efforts. [...] A recent cross-national study found strong worldwide concern for the state of the environment. [...] Public concern for the environment has become a cultural constant or norm." SIMONIS (1996: 9) spricht von der Entstehung eines noch fragmentierten, aber im Grundsatz global angelegten *neuen Politikfeldes*: „ein Politikfeld mit einzelnen Bausteinen, in dem ökologische Probleme verstärkt analysiert und in ihren ökonomischen und sozialen Kontext gestellt werden, in dem naturwissenschaftliche Erkenntnisse mit sozialwissenschaftlichen Modellen verknüpft und lösungsorientiert aufgearbeitet werden. Weltumweltpolitik beschreibt eine sich ausbreitende Wahrnehmungsweise weltpolitischer Vorgänge. Neben der Perzeptionsebene ist dabei eine Prozeßdimension auszumachen, die allmähliche Verwandlung der bisherigen nationalen und regionalen in Weltumweltpolitik."

und geregelt.[147] Internationale Umweltregime bieten den beteiligten Staaten die Möglichkeit, ein in seinen Dimensionen abgrenzbares Umweltproblem kooperativ zu bearbeiten und im Rahmen von Verhandlungen nach möglichen Lösungen zu suchen. Zumeist basieren sie auf einem internationalen Übereinkommen, das oft durch ergänzende Protokolle, Entscheidungen und Empfehlungen mit jeweils unterschiedlichem völkerrechtlichen Status konkretisiert wird. Im oben erläuterten Sinne (vgl. Kap. 3.3.1) stellen internationale Umweltregime also zunächst einmal problemfeldspezifische Normensysteme dar, die auf formellen („hard law") oder informellen („soft law") zwischenstaatlichen Vereinbarungen beruhen. Dabei sei allerdings nochmals betont, daß sie sich nicht ausschließlich aus einmal beschlossenen Normen von unterschiedlicher völkerrechtlicher Qualität zusammensetzen, die versuchen inhaltliche oder prozedurale Regelungen festzuschreiben. Vielmehr bieten sie gleichzeitig eine *Plattform* für regelmäßige Verhandlungen, in deren Rahmen Normen erweitert und verbessert sowie deren Verbindlichkeit erhöht werden können. „Die Gestaltung internationaler Umweltpolitik im Rahmen internationaler Regime vollzieht sich insofern weitgehend in Form eines regimespezifischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozesses zur Bildung und Weiterentwicklung verhaltenslenkender Normen zur Lösung problemfeldspezifischer Konflikte" (GEHRING & OBERTHÜR 1997: 10).

Insgesamt läßt sich mit BRAND (2000) festhalten, daß bei der spezifischen Wirkung von Umweltregimen „zuvorderst deren geringe Erforschung zu konstatieren [ist]". Die empirischen Gegenstände der Regimetheorie sind bislang in weitaus höherem Maße sicherheits- und wirtschaftspolitische Problemfelder. Zweifellos bestehen in dieser Hinsicht noch Forschungslücken und rechtfertigen somit auch die Auseinandersetzung mit den Wirkungen des „Internationalen Waldregimes" als ein Teilaspekt globaler Umweltpolitik.

3.4 Politikfeldanalyse

Im Kapitel 3.3.3 wurde herausgearbeitet, daß die Untersuchung der Verhaltenswirksamkeit internationaler Regime letztlich als Versuch einer Annäherung von Regime- und *Politikfeldanalyse* („Policy-Analyse") verstanden werden kann, die sich trotz der Unterschiede in der Ausarbeitung in vielen ihrer Grundannahmen ähneln. Auch die Politikfeldanalyse ist keine ausformulierte, in sich geschlossene Theorie der Politik. Sie stellt vielmehr einen Rahmen dar, „der sehr unterschiedliche Theorien für die Erklärung von Politik umfaßt und übersicht-

[147] Vgl. hierzu z.B. STRÜBEL (1989), YOUNG (1989), PRITTWITZ (1989), BREITMEIER ET AL. (1993), HAAS ET AL. (1993), PRITTWITZ (1993), SUPLIE (1995), YOUNG (1997), GEHRING & OBERTHÜR (1997), BIERMANN (1998), SIMONIS (1998).

lich anordnet, indem Bezüge zwischen politischen Inhalten („policy"), den Machtprozessen zwischen den Akteuren („politics") und den Institutionen im Gesamtsystem („polity") hergestellt werden" (KROTT 2001: 217f).[148] Für die Bearbeitung forstpolitischer Fragestellungen hat sich die sog. „institutionenorientierte Politikfeldanalyse" als besonders fruchtbar erwiesen. Sie versteht sich als Theorie, „die zuerst nach den empirischen Gegebenheiten von Forstpolitik fragt und darauf aufbauend Alternativen für die Auswahl und Bewertung von forstpolitischen Strategien anbietet" (KROTT 2001: 218). Sie zählt somit zur beschreibend-erklärenden Variante des Politikfeldansatzes (vgl. WINDHOFF-HÉRITIER 1987).

Bei der zentralen Fragestellung der vorliegenden Untersuchung handelt es sich im Kern um eine Implementationsanalyse (Implementation des Internationalen Waldregimes) – ein „klassischer" Hauptgegenstand der Politikfeldanalyse. Ursprünglich lag der Konzeptualisierung von Implementation eine sehr funktionalistische Vorstellung von Politik zu Grunde, in welcher Politik als eine irgendwie geartete Sequenz von Phasen betrachtet wurde. Das bekannteste funktionalistische Modell ist sicherlich das des „*Policy-Cycle*", das die Politik als eine zeitlich-dynamische Folge von Zyklen darstellt. Diese Sichtweise von Politik als zyklischer, logisch und zeitlich aufeinander aufbauender Prozeß stieß Ende der achtziger Jahre zunehmend auf Kritik; der Policy-Cycle wurde als steuerungstheoretisch mangelhaftes Erklärungsmodell abgelehnt, da er von der politischen Wirklichkeit abgehoben sei.[149] Vor diesem Hintergrund konstatiert SCHUBERT (1991: 85), „daß die anfänglich isolierte Betrachtung der Implementationsphase und die steuerungstheoretische Perspektive, d.h. insbesondere die Suche nach einer Implementationstheorie, im Verlauf der Forschungsprozesse aufgegeben wurde".

Nach dem heute vorherrschenden Verständnis der Politikfeldanalyse wird der „technische" Level (also die Frage: was wirkt besser – Instrument A oder Instrument B?) verlassen und versucht, die Rolle des Staates in seiner sozialen Umwelt insgesamt zu problematisieren. In diesem Kontext wird aktuell – unter der Prämisse eines traditionellen Staatsverständnisses[150]

[148] Zur Theorie und Methodik der Politikfeldanalyse vgl. auch DYE (1976), BREWER & DELEON (1983), SCHUBERT (1991) und HÉRITIER (1993).

[149] FISCHER (1989: 944), zit. nach HÉRITIER (1993: 11) stellt hierzu fest: „[This rational model] virtually bleeds the political life out of the policy making process, leaving little room for the dilemmas, contradictions and paradoxes that characterize the interesting and difficult political problems." Zu diesen Prozessen gehören beispielsweise die Einflüsse der Akteure außerhalb der politischen Arena, die Beeinflussung des politischen Ablaufs durch internationale Prozesse oder die Interaktionen der Akteure auf verschiedenen Politikebenen. Im Hinblick auf den Policy-Cycle hat sich daher inzwischen eine ganze Reihe von Modifikationsansätzen entwickelt, wie z.B. das Advocacy Coalition Framework (SABATIER 1993) oder die Policy-Netzwerkanalyse (MAYNTZ 1993; SCHARPF 1993).

[150] „*Traditionelles Staatsverständnis*" meint hier einen demokratischen Rechts- und Verwaltungsstaat. Seine Funktionen können vereinfacht beschrieben werden als das Entwickeln von Problemlösungsstrategien durch eine demokratisch legitimierte Regierung und Legislative, die dann von einer Bürokratie im Sinne einer „verlässlichen Maschine" umgesetzt werden.

– eine Handlungsunfähigkeit des Staates festgestellt.[151] Für diese Handlungsunfähigkeit werden in der Literatur eine ganze Reihe von Gründen aufgeführt, wie z.B. zunehmende Politikinterdependenzen,[152] das Verschwimmen der Grenze Staat-Privat,[153] die personelle Unterkapazität des Staates[154] oder ein vieldimensionaler Anspruchswandel der Gesellschaft.[155] Diese Erklärungsansätze sind untereinander oftmals logisch verknüpft. Aus dem „Versagen" des traditionellen Staates resultiert eine neue Konzeptualisierung des Implementationsbegriffes. Anstatt einer technischen Implementation von oben verläßt der Staat seine traditionelle hoheitliche Position und begreift *Politikimplementation zunehmend als einen multilateralen Aushandlungsprozeß.*[156] Eine Untersuchung der Wirkung bzw. Implementation des Internationalen Waldregimes thematisiert insofern die soziale Einbettung des Staates in die Gesellschaft und rückt die *Handlungsprozesse* zwischen Staat und Gesellschaft ins Zentrum ihres Interesses.

3.5 Hypothesen und forschungsleitende Fragen

Die Ausführungen zur Regimetheorie und speziell zu den Wirkungen internationaler Regime (vgl. Kap. 3.3.3) bieten als weiterführender theoretischer Unterbau zum Global Governance-Konzept die Möglichkeit zur Entwicklung von operationalen Hypothesen. Ausgehend von der zentralen Wirkungsdimension „internal to a behavorial complex" und den „behavorial models" von YOUNG & LEVY (1999) für das bessere Verständnis von Regimewirkungen wurden für die vorliegende Untersuchung sechs zentrale Hypothesen abgeleitet:

Hypothese 1: *Das Internationale Waldregime stärkt jene administrativen Ebenen, welche direkt in die Bearbeitung der UN-Agenden eingebunden sind; d.h. die Stellung der Bundesministerien gegenüber den Landesministerien („regimes as bestowers of authority").*

Hypothese 2: *Die Globalisierung der Waldpolitik erlaubt es der zuständigen Administration, sich aus korporatistischen Beziehungen mit Interessengruppen zu lösen. Staatliche Akteure können aufgrund der Legitimation von UN-Vorgaben und durch die mit politischen Prozessen*

[151] Vgl. z.B. GERLACH ET AL. (1996); ELLWEIN & HESSE (1997).
[152] Vgl. z.B. HÉRITIER (1993: 13); KNOEPFEL & KISSLING-NÄF (1993: 272).
[153] Vgl. z.B. MARIN & MAYNTZ (1991).
[154] Schon HECLO (1978) weist auf ein Paradoxon hin, das sich aus dem stark ansteigenden Output der föderalen Bürokratie in den USA (gemessen in „Ausgaben" und „Verordnungen") bei etwa stabilem Personalstand ergibt.
[155] Wie z.B. „zunehmende Konsensbedürfnisse in modernen demokratischen Gesellschaften" (MAYNTZ 1993: 41).
[156] In diesem Zusammenhang stellt PRITTWITZ (1994: 43) fest: „Die Auffassung, von Politik als Verhandlungssystem mit grundsätzlich gleich einflußreichen Akteuren entspricht verschiedenen sozialpolitischen Tendenzen. [...] Demnach nimmt die Vetomacht kollektiver bzw. individueller Akteure gegenüber übergreifenden Zentralinstanzen tendenziell zu."

auf UN-Ebene verbundenen Bedingungen neue Freiräume gewinnen, um gegen den Widerstand einflußreicher nationaler Interessengruppen, aber auch anderer Ministerien eigene Strategien zu verfolgen („regimes as bestowers of authority").

Hypothese 3: *Die Impulse und Vorgaben der globalen Waldpolitik tragen in Form von politikfeldspezifischen Lernprozessen dazu bei, daß es zu einer Neubewertung forstpolitischer Probleme auf nationaler Ebene und damit auch zu einer Neudefinition von Akteursinteressen kommt („regimes as learning facilitators").*

Hypothese 4: *Das Internationale Waldregime stößt innerhalb des nationalen forstpolitischen Netzwerks Entwicklungen an, die bei traditionellen Kernakteuren mit bereits voll entwickelten Identitäten dazu führen, daß sie neue/ neuartige Rollen übernehmen („regimes as role definers").*

Hypothese 5: *Die Globalisierung der Waldpolitik ist für die traditionellen Kernakteure der deutschen Forstpolitik mit steigender Unsicherheit und der Furcht vor Einflußverlust verbunden. Für Akteure, die bislang außerhalb des mehr oder weniger geschlossenen nationalen Politikfeld-Netzwerkes standen, eröffnet diese Entwicklung hingegen neue Einflußkanäle und damit neue Chancen zur Einflußnahme („regimes as agents of internal realignments").*

Hypothese 6: *Die Impulse und Vorgaben der globalen Waldpolitik führen auf nationaler Ebene zur Bildung von neuen und ungewöhnlichen Akteurskoalitionen, die traditionelle und progressive Strömungen des forstpolitischen Spektrums überspannen („regimes as agents of internal realignments").*

Von den insgesamt sechs behavorial models, die YOUNG & LEVY vorstellen (vgl. Kap. 3.3.3), finden nur vier Eingang in die Formulierung der Hypothesen. Konkret sind dies die Ansätze „regimes as bestowers of authority", „regimes as learning facilitators", „regimes as role definers", und „regimes as agents of internal realignments". Der Grund für die Ausblendung der beiden Komponenten „regimes as utility modifiers" und „regimes as enhancers of cooperation" liegt in der Existenz von forschungstheoretischen bzw. -praktischen Restriktionen. Das erste Modell verlangt eine Auseinandersetzung mit spezifischen *Kosten-Nutzen-Überlegungen* einzelner forstpolitischer Akteure im Kontext des Internationalen Waldregimes. Dies erscheint insofern wenig zielführend, da die Internationalisierung der Waldpolitik einen „jungen" Prozeß darstellt, der erst bei wenigen Akteuren in Deutschland entsprechend detaillierte und nachweisbare Überlegungen hervorgebracht haben dürfte. Das zweite Modell basiert weitgehend auf spieltheoretischen Annahmen und Konzepten, die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung methodologisch keine Berücksichtigung finden.

Die vier verwendeten Ansätze dagegen „relax the assumption of rational utility maximizing behavior“ (YOUNG & LEVY 1999: 22) und sind somit auch offen für die Analyse und Interpretation unterschiedlicher Verhaltensweisen wie z.B. des „social learning“ oder der Adaption von „social roles“ durch bestimmte Akteure. Gleichzeitig lassen sie sich untereinander in Beziehung setzen und können in ihrer Kombination Wirkungsmechanismen der internationalen (Wald-) Politik aufzeigen.

Die unter Kap. 3.2 diskutierten Aspekte des Global Governance-Konzeptes erlauben zwar keine Ableitung von konkreten Hypothesen, bieten aber die Möglichkeit zur Erarbeitung eines *allgemeinen* Katalogs von **forschungsleitenden Fragen**. Diese übernehmen eine wichtige *strukturgebende Funktion* für die Durchführung der Untersuchung.

Dabei erweisen sich vor allem die von MÜRLE (1998) identifizierten fünf Dimensionen von Global Governance (vgl. Kap. 3.2.2) als hilfreich, da sie eine übersichtliche Kategorisierung der komplexen Global Governance-Architektur ermöglichen. Die von MESSNER (1998) skizzierten Strukturdeterminanten (vgl. Kap. 3.2.3) liefern darüber hinaus eine theoretische Ergänzung bzw. Erweiterung. Der folgende Fragenkatalog faßt die *empirisch-analytischen* Komponenten, die sich für die vorliegende Arbeit aus dem Global Governance-Konzept ergeben, im Anhalt an die Dimensionen „Problem“, „Struktur 1“, „Struktur 2“, „Prozeß“ und „Ordnungsfragen“ zusammen:

1. „Problem“

- Um welchen Problemtyp handelt es sich bei der weltweiten Zerstörung der Wälder?
- Welche Bedeutung haben Globalisierung und Fragmentierung im Politikfeld „internationale Waldpolitik“?
- Welche Auswirkungen hat die Globalisierung der Waldpolitik auf die Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland?

2. „Struktur 1“ (Regelungsformen und Akteure)

- Welche Typen von Regelungsformen der globalen Waldpolitik gibt es?
- Wie wirken staatliche und nicht-staatliche Akteure bei der Implementierung dieser Regelungsformen zusammen?
- Welche staatlichen Akteure (Ministerien etc.) sind an der internationalen Kooperation mit Bezug zum Wald beteiligt? Welche Rolle spielen NGOs in diesem Zusammenhang?

3. „Struktur 2“ (Handlungsebenen)

- Welche waldrelevanten Kompetenzen werden von welcher Ebene wahrgenommen?
- Erweist sich das föderale System der BRD als „Chance“ oder als „Hemmschuh“ für die Wahrnehmung und Implementation internationaler waldrelevanter Vorgaben?

4. „Prozeß“

- Welche *Auswirkungen* haben bestimmte Regelungen einer globalen Waldpolitik auf unterschiedliche Akteursgruppen? Wer *„gewinnt“* und wer *„verliert“*?

5. „Ordnungsfragen“

- Sind sektorale Problemlösungen vor dem Hintergrund einer Globalisierung der Waldpolitik effektiv?
- Gibt es bedeutende Interdependenzen zwischen Politikfeldern, die sich mit dem Thema Wald auseinandersetzen?
- Gibt es einen Bedarf für politikfeldübergreifende Koordinierung waldbezogener Politiken?
- Welche Arrangements gibt es zur Koordinierung von Ressortpolitiken und zur Schaffung von Politikkohärenz im Politikfeld Wald? Was sind deren Leistungen und Defizite?
- Wird die nationale Selbstbestimmung/ Demokratie durch internationale waldbezogene Politikformulierungen geschwächt?

Im Rahmen der Arbeit soll versucht werden, Hinweise zu finden, die zu einer Beantwortung der angeführten Fragen und schlußendlich zur **Bestätigung bzw. zum Verwerfen der aufgestellten Hypothesen** beitragen können. Dabei besteht *kein unmittelbarer Zusammenhang* zwischen einzelnen Fragen und einzelnen Hypothesen. Mit anderen Worten: Hypothese „x“ läßt sich nicht ausschließlich auf Basis der Frage „y“ bestätigen oder verwerfen. Vielmehr bietet der Fragenkatalog *in seiner Gesamtheit* die notwendige Offenheit und Flexibilität, um sich dem Hauptgegenstand der Untersuchung, der Wirkung des Internationalen Waldregimes in den föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland, möglichst umfassend und aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu nähern. Zur Überprüfung der Hypothesen werden Kombinationen von Fragen herangezogen, die sich aus dem Gesamtkatalog und seinen fünf Dimensionen ergeben. Die empirische Basis hierfür bildet ein Set von Experteninterviews, deren konzeptionelle Erarbeitung (vgl. Kap. 4.3.3) sich auf den vorliegenden Fragenkatalog stützt.

4 Methoden und Untersuchungsmaterial

Für die Erhebung, Analyse und Interpretation der vielfältigen und komplexen Zusammenhänge im Rahmen (forst-) politischer Prozesse und zur **Überprüfung** der in Kapitel 3.5 aufgestellten Hypothesen bedarf es entsprechender Methoden (vgl. ALEMANN 1995). Zu diesem Zweck stellt die empirische Sozialforschung ein Instrumentarium von unterschiedlichen Ansätzen zur Verfügung, die sich in einer Reihe von Merkmalen unterscheiden. Um eine adäquate Methode auswählen zu können, ist eine eingehende Beschäftigung mit dem jeweiligen Forschungsgegenstand auf theoretischer Ebene notwendig (vgl. Kap. 3), da dies die Wahl der Methode entscheidend beeinflußt.

Vor diesem Hintergrund stützt sich die Untersuchung im Wesentlichen auf Methoden der qualitativen Sozialforschung und basiert dabei auf dem elementaren *Forschungsansatz der Fallstudie*.[157] Gegenstand ist typischerweise ein abgrenzbarer thematischer Zusammenhang, der sich auf komplexe Strukturen und Vorgänge bezieht. Obwohl in der vorliegenden Untersuchung auch einige quantitative Elemente Berücksichtigung finden, liegt der Schwerpunkt primär auf qualitativen Aspekten. Qualitative Fallstudien versuchen, einen genaueren Einblick in das *Zusammenwirken* einer Vielzahl von Faktoren zu geben und den untersuchten Fall in seiner Ganzheitlichkeit möglichst realitätsgerecht zu erfassen. Konkrete Erhebungstechniken bzw. Methoden in der vorliegenden Arbeit sind die sozialwissenschaftliche Inhaltsanalyse, das leitfadengestützte Experteninterview sowie die teilnehmende Beobachtung. Die Kombination der drei Methoden soll eine möglichst intensive Analyse des Problemfeldes bzw. der Fragestellung bewirken.[158]

4.1 Quantitative und qualitative Forschung

Im Verlauf der Entstehung und Weiterentwicklung der Sozialwissenschaften haben sich neben den herkömmlichen quantitativen Untersuchungsmethoden qualitative Ansätze herausgebildet.

Die *quantitative* Sozialforschung bezeichnet eine Vorgehensweise, die sich am Muster naturwissenschaftlicher Forschung orientiert. Im Zentrum steht dabei die Generalisierung der aufgrund von hoch-aggregierten Daten gewonnenen Aussagen (LAMNEK 1993). Der methodische

[157] Zur umfassenden Einführung in den *„approach"* der qualitativen Fallanalyse vgl. LAMNEK (1993: 4ff).

[158] Um den unterschiedlichen Qualitäten der für die Arbeit bedeutsamen Dimensionen und Bedingungen gerecht zu werden, bietet es sich laut LAMNEK (1993: 5) und WITZEL (1982: 67) an, gemäß dem multimethodischen Anspruch der qualitativen Fallstudie, mehrere Erhebungsmethoden (Methodentriangulation) anzuwenden. AT-

Schwerpunkt liegt somit im Bereich der Statistik und der strikten Überprüfbarkeit der Ergebnisse, indem numerisch prüfbare Daten gemessen und ausgewertet werden.[159]

Die *qualitativ* ausgerichteten Methoden sind hingegen stärker durch die Verarbeitung verbaler, nicht numerischer Daten und durch die Analyse von inhaltlichen Zusammenhängen charakterisiert. Im Gegensatz zur Variablenisolierung bei einer quantitativen Methode spielt die ganzheitliche Herangehensweise eine wichtige Rolle (PRITTWITZ 1994). Gleichzeitig wird die Dimension des „Verstehens" gegenüber dem „Erklären" hervorgehoben (SCHNELL ET AL. 1999).[160]

Der Ansatz der vorliegenden Untersuchung stützt sich primär auf Methoden der qualitativen Sozialforschung, da es nur bei der Dokumentenanalyse um die quantitative Auswertung einer größeren Anzahl numerischer Daten ging, ansonsten um *Inhalte und Zusammenhänge*. Dabei umfaßt der Untersuchungsgegenstand zwei unterschiedliche Elemente bzw. Qualitäten sozialer Wirklichkeit: zum einen die Produkte menschlicher Tätigkeit (Dokumente), zum anderen das aktuelle Verhalten von Individuen und Gruppen (Experteninterviews, teilnehmende Beobachtung). Für eine Verknüpfung dieser beiden Aspekte bieten die angewandten qualitativen Verfahren die notwendige Flexibilität (vgl. SCHMID 1995). Ein Nachteil ist allerdings die nicht strikt durchzuhaltende Generalisierbarkeit der qualitativen Analyse, da eine Kontrolle der Rahmenbedingungen nicht umfassend gewährleistet werden kann. Vielmehr können sich diese jederzeit außerhalb der Einflußmöglichkeiten des Forschers verändern und eine Wiederholung der Forschung kann sich als unmöglich erweisen.

Sowohl in der quantitativen als auch in der qualitativen Forschung finden sich die beiden Prüfkriterien der Reliabilität und Validität. Eine Anwendung dieser Kriterien gestaltet sich in der qualitativen Sozialforschung schwieriger als in der quantitativen, weil hier der Forschungsgegenstand so offen wie möglich, d.h. ohne exakte Messung untersucht werden soll. Dennoch ist es in der qualitativen Sozialforschung notwendig, den Forschungsprozeß hinsichtlich seiner Reliabilität und Validität zumindest einzuschätzen.

TESLANDER (1995: 72) schlägt hierfür u.a. die sozialwissenschaftlichen Methoden der Inhaltsanalyse, der Befragung und der Beobachtung vor, die im Untersuchungszusammenhang entsprechend Verwendung finden.

[159] LAMNEK (1993: 4) übt Kritik an den quantitativen Ansätzen der Sozialforschung, die zu einer „Dominanz der Methode vor dem Gegenstand" und einer damit einhergehenden „Favorisierung und zum Teil Fetischisierung quantitativer Forschung in Daten und Befunden" geführt hätten.

[160] PATZELT (2001) stellt in diesem Zusammenhang heraus, daß sich die Alltagspraxis politischer Institutionen nicht nur durch quantitative Methoden erfassen läßt und spricht sich daher für ein Nebeneinander von quantitativer und qualitativer Forschung aus. ALEMANN (1995) entwirft im gleichen Kontext das „Leitbild einer kritisch-empirischen Politikforschung", die erklären und verstehen will und sich hierfür einer Kombination von Methoden bedient.

Das Kriterium der *Reliabilität* wird verwendet, um die Zuverlässigkeit der angewandten Forschungsmethode zu beschreiben. Sie gibt Auskunft über die Stabilität und Exaktheit sowie über die Konstanz der Meßbedingungen (MAYRING 1997). In diesem Kontext wird danach gefragt, ob bei der Verwendung der gleichen Methode ein anderer Forscher zur gleichen Zeit, oder im Falle der Wiederholung der Untersuchung, zu gleichen bzw. ähnlichen Ergebnissen gelangen würde. Hierfür stehen zwei Überprüfungsansätze zur Verfügung: der Test-Re-Test und der Äquivalenztest. Im ersten Fall wird die zeitliche Stabilität dadurch gemessen, daß die Forschungsoperation wiederholt vorgenommen wird. Führt diese Messung zu gleichen bzw. ähnlichen Ergebnissen, kann die Methode als zuverlässig gelten. Dabei kann zwischen der sog. „Intercoderreliabilität", bei der verschiedene Forscher das Forschungsobjekt mit der gleichen Meßmethode untersuchen und der „Intracoderreliabilität", bei der ein Forscher mehrmals das vorliegende Material prüft, unterschieden werden (MAYRING 1997). Beim Äquivalenztest werden zwei verschiedene Instrumente auf die Stichprobe angewandt. Auch hier wird bei einer Übereinstimmung der Ergebnisse von einer ausreichenden Reliabilität ausgegangen (SCHNELL ET AL. 1995).

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde auf die Test-Re-Test Methode zurückgegriffen, indem das Material einerseits der Überprüfung durch verschiedene Personen unterzogen und andererseits im Sinne der Intracoderreliabilität mehrmals durch den Verfasser überprüft wurde. Die erste Vorgehensweise fand bei der teilnehmenden Beobachtung und der inhaltlichen Analyse der Jahresberichte der Landesforstverwaltungen und des BMVEL Anwendung; aus forschungsökonomischen Gründen mußte bei der Inhaltsanalyse der Parlamentsmaterialien sowie bei der Auswertung der Interviews dem zweiten Ansatz der Vorzug gegeben werden.

Die *Validität* gibt Auskunft über die Gültigkeit einer Messung und fragt danach, ob das gemessen wurde, was gemessen werden sollte (MAYRING 1997). Grundsätzlich ist es möglich, daß wiederholte Messungen zwar zu einem reliablen Ergebnis führen, also stets ein vergleichbares Resultat erbringen, aber dennoch etwas anderes messen, als eigentlich beabsichtigt ist und insofern nicht valide sind (SCHNELL ET AL. 1995). Zur Bestimmung der Validität werden in der Literatur verschiedene Möglichkeiten angegeben. Erstens die sog. Kriteriumsvalidität, die einen Zusammenhang zwischen empirisch gemessenen Ergebnissen und einer anderen Vorgehensweise mit einem anderen gemessenen (externen) Kriterium untersucht (SCHNELL ET AL. 1995). Zweitens die Konstruktvalidität, die auf einem logischen Zusammenhang von verschiedenen theoretischen Eigenschaftsvariablen bzw. Konstrukten beruht. Drittens *die Expertengültigkeit*, bei der von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, die Validität

einer Untersuchungsmethode durch Experten beurteilen zu lassen (ATTESLANDER 1995). Diese Art der Überprüfung fand im Rahmen der vorliegenden Arbeit Verwendung. Mehrere Sozialwissenschaftler gaben Hinweise zur Anwendbarkeit und Optimierung des Interviewleitfadens sowie zur Erstellung der Kategoriensysteme für die Inhaltsanalyse, darunter der Direktor des Instituts für Forstpolitik der Universität Freiburg, der wissenschaftliche Direktor des Instituts für Weltforstwirtschaft an der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, der Leiter des Lehrstuhls für tropische Forstwirtschaft der Technischen Universität Dresden und der Leiter des Instituts für Forstpolitik und Forstgeschichte der Universität Göttingen.

4.2 Sozialwissenschaftliche Inhaltsanalyse

Im ersten Teil der Untersuchung ging es darum, *parlamentarische Vorgänge* zu waldbezogenen Themen mit Hilfe eines *quantitativ* ausgerichteten Ansatzes zu erfassen und darzustellen. Die systematische Analyse und Aufbereitung der einzelnen Vorgänge erfolgte dabei methodisch mit Hilfe der sozialwissenschaftlichen Inhaltsanalyse. Die sich anschließende Betrachtung von *Jahresberichten ausgewählter Landesforstverwaltungen* sowie von *Agrarberichten des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL)* wurde auf die gleiche Weise durchgeführt. Schließlich fand die Methode in ihrer *qualitativen* Ausprägung[161] auch bei der inhaltlichen Analyse der durchgeführten *Experteninterviews* Verwendung.

4.2.1 Theoretische Grundlagen

Der Stellenwert der Inhaltsanalyse („content analysis“) als Methode der empirischen Sozialforschung hat in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen zunehmend an Bedeutung gewonnen (LAMNEK 1993: 179ff; ATTESLANDER 1995: 225). Die Inhaltsanalyse setzt an einem geradezu trivial klingenden Sachverhalt an: „In dem, was Menschen sprechen und schreiben, drücken sie ihre Absichten, Einstellungen, Situationsdeutungen, ihr Wissen und ihre stillschweigenden Annahmen über die Umwelt aus. Diese Absichten, Einstellungen usw. sind dabei mitbestimmt durch das soziokulturelle System, dem die Sprecher und Schreiber angehören und spiegeln deshalb nicht nur Persönlichkeitsmerkmale der Autoren, sondern auch Merkmale der sie umgebenden Gesellschaft wider – institutionalisierte Werte, Normen, sozial vermittelte Situationsdefinitionen usw. Die Analyse von sprachlichem Material erlaubt aus diesem Grun-

[161] Zur Abgrenzung von *quantitativen* und *qualitativen* Ansätzen der sozialwissenschaftlichen Inhaltsanalyse vgl. z.B. LAMNEK (1993: 178; 185ff).

de Rückschlüsse auf die betreffenden individuellen und gesellschaftlichen, nicht-sprachlichen Phänomene zu ziehen" (MAYNTZ ET AL. 1974: 151). „Um eben solche *Rückschlüsse von sprachlichem Material auf nichtsprachliche* Phänomene geht es bei der Inhaltsanalyse; das ist – grob skizziert – ihre Aufgabe" (LAMNEK 1993: 172).

Die Inhaltsanalyse ist dabei wie andere Methoden der Sozialforschung im Prinzip die Systematisierung eines alltäglichen Vorgehens, nämlich der Interpretation von Kommunikationsinhalten, die in irgendeiner Form festgehalten wurden (vgl. FRIEDRICHS 1990: 314). Neben schriftlich niedergelegten Texten können dies also auch technisch fixierte Inhalte auf Tonträgern, Video oder elektronischen Datenträgern sowie auch andere Objekte wie Kleidung und Malerei sein. Im Gegensatz zu impressionistischen Interpretationen im Alltag (z.B. Sprachverstehen), muß die Inhaltsanalyse zum Zweck einer wissenschaftlichen Auswertbarkeit so gestaltet werden, daß sich systematisch und objektiv zuvor festgelegte Merkmale von Inhalten erfassen lassen (MAYNTZ ET AL. 1974: 151). Um dieser Forderung gerecht werden zu können, wurde die Inhaltsanalyse im Zuge der methodischen Entwicklung von einer Technik zur reinen Beschreibung von Kommunikationsinhalten zu einem komplexen Instrument der sozialwissenschaftlichen Datenerhebung weiterentwickelt, das den zunehmenden Ansprüchen an moderne sozialwissenschaftliche Verfahren zu entsprechen versucht. Basis hierfür ist die Existenz eines theoretisch abgeleiteten und forschungslogisch geordneten Systems von Regeln, mit dessen Hilfe von einem Vermittlungsprozeß auf Aspekte der sozialen Wirklichkeit geschlossen werden kann. „Übertragen auf die Inhaltsanalyse heißt das, daß ein vorliegender Text die geronnene Information eines vorausgegangenen Kommunikationsprozesses darstellt, der von einem Bearbeiter *nach wissenschaftlichen Regeln* analysiert wird und so Schlußfolgerungen auf die soziale Wirklichkeit außerhalb des Textes erlaubt" (ATTESLANDER 1995: 225; Hervorhebung d.V.).

4.2.2 Die Themenanalyse

Die konkrete Untersuchung der parlamentarischen Vorgänge zu waldbezogenen Themen, der Jahresberichte ausgewählter Landesforstverwaltungen und der Agrarberichte des BMVEL erfolgte mit Hilfe der inhaltsanalytischen Methode der *Themenanalyse* (auch: thematische Analyse/ Kategorienanalyse).

Die Themenanalyse gilt allgemein als eine der ältesten inhaltsanalytischen Vorgehensweisen und hat sich inzwischen zum Standardverfahren für die Untersuchung von Massentexten entwickelt (MERTEN 1995: 147). Sie ist ein Verfahren der quantitativen Inhaltsanalyse und läßt

sich definieren als "eine Beschreibung eines Inhalts nach Kategorien", wobei die Kategorien selbst nicht an standardisierte Schemata gebunden sind, sondern nach den Vorgaben der jeweiligen Analyse *individuell* entwickelt werden können (ATTESLANDER 1995: 240). Der Vorteil des Verfahrens liegt also zum einen darin, daß jeder beliebige Inhalt vor dem Hintergrund einer Untersuchung in Kategorien sortiert werden kann, und daß zum anderen eine erhebliche Reduktion von Information stattfindet. Durch die Behandlung einiger weniger Kategorien anstelle von ganzen Textelementen wird eine rationelle Arbeitsweise ermöglicht. Im folgenden soll kurz das Ablaufschema einer Themenanalyse skizziert werden. Die Themenanalyse läßt sich in drei Teilschritte untergliedern: in die Kategorienbildung, die Samplebildung und die Codierung:[162]

(a) Kategorienbildung

Die Untersuchung eines Inhalts setzt immer die Formulierung einer oder mehrerer Hypothesen voraus. „Die Operationalisierung der daraus abgeleiteten Variablen heißt bei der Inhaltsanalyse Aufstellung eines Kategoriensystems" (ATTESLANDER 1995: 249). Die einzelnen Elemente dieses Systems sind *zielgerichtete und selektive Untersuchungseinheiten*, die nach verschiedenen Gesichtspunkten entwickelt werden können und deshalb eine sehr *flexible* Gestaltung erlauben. Die verschiedenen Kategorien müssen vor Beginn der eigentlichen Analyse aus der Fragestellung und dem Kontext der Untersuchung abgeleitet und konstruiert werden. Nur so ist gewährleistet, daß das Kategoriensystem mit den Zielen der Untersuchung übereinstimmt.

Für die Themenanalyse gilt noch immer die Feststellung von BERELSON (1971: 147), daß „die Inhaltsanalyse mit ihren Kategorien steht und fällt. Da die Kategorien die Substanz der Untersuchung enthalten, kann eine Inhaltsanalyse nicht besser sein, als ihre Kategorien." Ein inhaltsanalytisches Kategoriensystems sollte dabei sechs Forderungen erfüllen:

1. Das Kategorienschema soll theoretisch abgeleitet sein, d. h. es soll mit den Zielen der Untersuchung korrespondieren.
2. Das Kategorienschema soll vollständig sein, d. h. es soll die Erfassung aller nur möglichen Inhalte gestatten.
3. Die Kategorien sollen wechselseitig exklusiv sein.
4. Die Kategorien sollen voneinander unabhängig sein.
5. Die Kategorien sollen einem einheitlichen Klassifikationsprinzip genügen.
6. Die Kategorien sollen eindeutig definiert sein.[163]

[162] Vgl. MERTEN (1995: 147ff).
[163] Vgl. HOLSTI (1969: 95).

(b) Samplebildung

In diesem Schritt wird festgelegt, was als Auswahleinheit (sampling unit) und was als Analyseeinheit (recording unit) der Untersuchung gelten soll. Erstere läßt sich als physikalische Größe darstellen, die mit einer bestimmten Häufigkeit im Sample vertreten ist, so z.B. eine oder mehrere Ausgaben einer bestimmten Zeitung. Die Analyseeinheit ist diejenige Einheit, die eigentlich untersucht werden soll, so z.B. einzelne Artikel oder Abschnitte der in die Untersuchung einbezogenen Zeitungsausgaben.

(c) Codierung

Im dritten Schritt der Themenanalyse wird das ausgewählte Sample codiert, d.h. jede Analyseeinheit wird einer bestimmten Kategorie zugeordnet. Der Text wird also nach definierten Erhebungseinheiten ausgezählt. Ergebnis dieser Vorgehensweise ist eine Beschreibung der Inhalte nach Themen bzw. Kategorien. Will man – je nach Fragestellung – vom Inhalt auf den sozialen Kontext schließen, existieren weiterführende Untersuchungsverfahren, auf die hier allerdings nicht näher eingegangen werden kann.[164]

4.2.3 Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand

a) Parlamentarische Vorgänge zum Thema Wald und Forstwirtschaft

Ausgehend von der theoretischen Überlegung, daß von einer signifikanten Globalisierung der Waldpolitik gesprochen werden kann (vgl. Kap. 2), bedient sich die vorliegende Untersuchung der inhaltsanalytischen Methode, um zu überprüfen, ob und wie die entsprechenden Entwicklungen auf internationaler Ebene vom parlamentarischen System der Bundesrepublik aufgegriffen und behandelt werden.

Mit der Analyse von parlamentarischen Vorgängen zum Thema Wald und Forstwirtschaft greift die Arbeit die wichtige Dimension einer „Politik von oben“ (KROTT 2001: 208) auf. Diese Art der Politikbearbeitung steht in engem Zusammenhang mit den Normen und Prozessen der parlamentarischen Demokratie in Deutschland. In dieser befaßt sich das demokratisch gewählte Parlament z.B. in gesetzlicher Form mit dem Beschluß von waldrelevanten Programmen, die anschließend nach rechtsstaatlichen Verfahren möglichst unverfälscht in der BRD umgesetzt werden sollen.

Als **Untersuchungsmaterial** dienten parlamentarische Vorgänge zum Thema Wald und Forstwirtschaft im Zeitraum 1988 bis 2000. Die parlamentarische Arbeit der gesetzgebenden

Körperschaften des Bundes findet ihren schriftlichen Niederschlag in den „Stenographischen Berichten“ und „Drucksachen“. Die „Stenographischen Berichte“ (Plenarprotokolle) geben den Ablauf der Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, den Wortlaut der Debatten, die im Plenum gefaßten Beschlüsse, Fragestunden usw. wieder. Als „Drucksachen“ werden u.a. Gesetzesentwürfe, Anfragen, Berichte, Anträge und EU-Vorlagen veröffentlicht.

Die Parlamentsmaterialien werden durch das *„Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien“* (DIP) dokumentarisch erfaßt und inhaltlich erschlossen. Mit Hilfe dieses Systems werden – unter dem Einsatz der Datenverarbeitung – das sogenannte „Sprechregister“ und das „Sachregister“ erstellt. Im „Sprechregister“ ist die parlamentarische Arbeit der einzelnen Mitglieder des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, wie z.B. Redebeiträge, Fragen oder Mitautorenschaft bei Gesetzesentwürfen, dokumentiert.

Grundlage der vorliegenden Analyse ist das *„Sachregister“*, welches die parlamentarischen Vorgänge unter sachlichen Gesichtspunkten dokumentiert. In ihm sind die Beratungsgegenstände der gesetzgebenden Körperschaften des Bundes unter Schlagwörtern dargestellt. Die Schlagwörter sind einem für die inhaltliche Erschließung der Parlamentsmaterialien entwickelten Register entnommen und werden unter sachlichen und sprachlichen Gesichtspunkten durch Verweisungen in Beziehung gesetzt.

Mit Hilfe einer computergestützten Datenbankrecherche durch die Mitarbeiter des DIP wurden sämtliche parlamentarischen Vorgänge der letzten 13 Jahre zu den *Schlagwörtern* „Wald“, „Forst“ und „Holz“ herausgefiltert. Die eingesetzte Suchmaschine war in der Lage die Schlagwörter auch dann zu identifizieren, wenn sie Bestandteil eines zusammengesetzten Wortes waren (z.B. „Waldbrand“). Das Ergebnis dieser Analyse umfaßt etwa 800 separat aufgeführte Vorgänge, gegliedert in sogenannte „Vorgangseinträge“ und „Nebeneinträge“. Bei den Vorgangseinträgen handelt es sich um den vollständigen Bearbeitungsablauf eines parlamentarischen Vorgangs, mit allen dazugehörigen Inhalten. Setzt sich ein Vorgangseintrag aus mehreren Themen zusammen, die eine inhaltliche Trennung erlauben, so werden diese als Nebeneinträge ebenfalls unter dem entsprechenden Schlagwort verzeichnet. Sie enthalten jeweils einen Hinweis auf den Vorgangseintrag. Die vorliegende Untersuchung basiert ausschließlich auf den 628 *Vorgangseinträgen*, da die Nebeneinträge faktisch keine eigenständigen parlamentarischen Vorgänge darstellen.

[164] Vgl. z.B. ATTESLANDER (1995: 240ff); MERTEN (1995: 149ff).

Das Sachregister des Dokumentations- und Informationssystems für Parlamentsmaterialien stellt eine lückenlose Erfassung sämtlicher Beratungsgegenstände der gesetzgebenden Körperschaften des Bundes dar. Geht man zudem davon aus, daß die Einordnung der parlamentarischen Vorgänge unter die verschiedenen Schlagworte sehr sorgfältig geschieht und die entsprechenden Datenbanken verläßlich arbeiten, dürfte es sich beim vorliegenden Material um eine Vollaufnahme zum Themenkomplex Wald und Forstwirtschaft handeln. Dennoch kann, bedingt durch die Tatsache, daß waldbezogene Vorgänge sowohl Bereiche der Agrar-, Umwelt-, Verkehrs-, und Wirtschaftspolitik tangieren, nicht ausgeschlossen werden, daß einzelne Vorgänge nicht erfaßt wurden.

Der Betrachtungszeitraum der vorliegenden Analyse erstreckte sich vom Beginn des Jahres 1988 bis zum Ende des Jahres 2000. Dieses Intervall wurde aus zwei Gründen gewählt: zum einen wäre die Analyse eines längeren Zeitraumes aus forschungsökonomischen Gründen mit einem nicht vertretbaren Arbeitsaufwand verbunden gewesen. Zum anderen kann mit diesem Zeitraum sowohl die Entstehungs- als auch die Entwicklungsphase des Internationalen Waldregimes (vgl. Kap. 2) vollständig abgedeckt werden.

Basis für die Erstellung des verwendeten **Kategoriensystems** waren das forstpolitische Konzept des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten aus dem Jahr 1996, die Waldberichte der Bundesregierung von 1994 und 1997 sowie eine Reihe von Fachartikeln über die Forstpolitik der Bundesregierung.[165] Aus diesen Quellen wurden die *thematischen Schwerpunkte* herausgearbeitet, welche die politischen Entscheidungsträger in Bezug auf den Wald und die Forstwirtschaft setzten. Anschließend wurden diese Schwerpunkte den Rohdaten aus der DIP-Datenbankanalyse gegenübergestellt und entsprechend abgeglichen; darauf aufbauend erfolgte die Entwicklung des Kategoriensystem. Das auf diese Weise erarbeitete Schema wurde danach in Form eines Pretests auf Zuverlässigkeit, Gültigkeit, Eindeutigkeit der Kategorien und konkrete Erhebungsprobleme geprüft (vgl. ATTESLANDER 1995: 342). Zu diesem Zweck wurden stichprobenweise parlamentarische Vorgänge der 13. Legislaturperiode herausgegriffen und in das Kategoriensystem eingeordnet. Dabei erwies sich die vorgenommene Einteilung als tauglich für die Untersuchung.[166] Eine Darstellung des verwendeten Kategoriensystems findet sich in Anhang I.

[165] U.a. AFZ (1986; 1991); BORCHERT (1996).

[166] Es sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß die IUFRO bereits im Jahr 1957 ein Kategoriensystem – das sogenannte Oxford-System der Dezimal-Klassifikation für Forstwesen – entwickelt und veröffentlicht hat. Dieses wurde 1992 in einer überarbeiteten Version neu aufgelegt und seitdem als "Forstliche Dezimal Klassifikation" bezeichnet (VOSHGEMIR & SCHENKER 1992). Aufgrund seiner zu umfassenden thematischen Ausrichtung erwies sich dieses System für die vorliegende Analyse als nicht brauchbar.

Das Kategoriensystem ist Teil einer *Datenmatrix*, deren übrige Parameter aus der standardisierten Darstellungsweise des DIP-Analysematerials abgeleitete wurden.[167] Um die Auswertung zuverlässig mit einer Standardsoftware durchführen zu können, wurden die einzelnen Parameter mit Hilfe von Zahlen codiert und nicht in ihrer alphanumerischen Form erfaßt. Die Auswertung der Datenmatrix ist Gegenstand des Ergebnisteils.

b) Jahresberichte ausgewählter Landesforstverwaltungen und Agrarberichte des BMVEL

Mit ihren Jahresberichten dokumentieren die Landesforstverwaltungen sowie das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) die Tätigkeiten und Arbeitsschwerpunkte des jeweils vergangenen Jahres nach außen. Die entsprechenden Bände bieten i.d.R. umfassende Materialien über die Entwicklung des Waldes und der Forstwirtschaft und erlauben in Verbindung mit den Berichten früherer Jahre das Nachvollziehen von möglichen Veränderungen und Tendenzen.

Ausgehend von der theoretischen Überlegung, daß von einer signifikanten Globalisierung der Waldpolitik gesprochen werden kann (vgl. Kap. 2), bedient sich die vorliegende Untersuchung der inhaltsanalytischen Methode, um zu überprüfen, ob und wie sich die waldrelevanten Entwicklungen auf internationaler Ebene in den öffentlichkeitswirksamen Dokumenten der Bundesländer und des BMVEL widerspiegeln. Die Arbeit versucht auf diese Weise der föderalen Organisationsstruktur des forstpolitischen Systems in Deutschland gerecht zu werden. Ziel ist es, Unterschiede in der Wahrnehmung und Bearbeitung internationaler waldrelevanter Vorgaben auf Ebene des Bundes und auf Ebene der Länder festzustellen.

Insgesamt wurden über den *Betrachtungszeitraum* von 1990 bis 1999 die Jahresberichte der Forstverwaltungen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen,[168] Thüringen sowie die Agrarberichte[169] des BMVEL analysiert.[170] Aus for-

[167] Neben den inhaltlichen Kategorien, denen sich die einzelnen Vorgänge zuordnen lassen, wurden z.B. das Datum des entsprechenden Vorgangs, die Art des Vorgangs sowie die am Vorgang beteiligten Fraktionen und Ministerien erfaßt.

[168] Das Bundesland Sachsen veröffentlicht keinen separaten Jahresbericht der Landesforstverwaltung, sondern einen sog. „*Agrarbericht*“, in welchem der Thematik „Wald, Forstwirtschaft und Jagd“ ein eigener Abschnitt gewidmet ist.

[169] Das BMVEL hat bislang nur in unregelmäßigen Abständen (1994, 1997, 2001) einen eigenen „Waldbericht der Bundesregierung“ veröffentlicht. Um im Untersuchungszeitraum dennoch einen Vergleich zwischen BMVEL und Bundesländern zu ermöglichen, wurden die jährlich erscheinenden *Agrarberichte* der Bundesregierung für die Analyse herangezogen. Diese enthalten eigene Abschnitte zum Themenkomplex Wald auf nationaler und internationaler Ebene.

[170] Nicht berücksichtigt werden konnten dabei die Jahrgänge 1998 und 1999 aus Rheinland-Pfalz, die bis zum Abschluß der Untersuchung noch nicht veröffentlicht waren. Gleiches gilt für die Jahrgänge 1990-1993 in Thü-

schungsökonomischen Gründen war eine Berücksichtigung aller Bundesländer und weiterer Bundesministerien (z.B. BMU oder BMZ) nicht möglich. Die Auswahl der untersuchten Bundesländer erfolgte dabei zum einen nach geographisch-politischen Kriterien (zwei ostdeutsche und fünf westdeutsche Länder), zum anderen unter dem Gesichtspunkt der Ressortzugehörigkeit (drei Länder mit „traditionellen" Landwirtschaftsressorts[171] und vier Länder mit sog. „gemischten" Ressorts[172]). Auf diese Weise wurde ein möglichst hohes Maß an Kontrastierbarkeit der Ergebnisse zwischen den einzelnen Ländern angestrebt.

Das in diesem Zusammenhang eingesetzte *Kategoriensystem* wurde auf Basis der unter Kap. 2.3 aufgeführten theoretischen Erkenntnisse zu Elementen und Inhalten des Internationalen Waldregimes konzipiert. Es stellt somit einen direkten Zusammenhang zu den waldbezogenen Prozessen auf internationaler Ebene her und leitet sich logisch von diesen ab. Das Schema wurde anschließend im Rahmen einer betreuten studentischen Hausarbeit einem *Pretest* unterzogen und in einigen Teilen entsprechend nachgebessert und modifiziert. Eine Darstellung des verwendeten Kategoriensystems findet sich in Anhang II.

c) Experteninterviews

Da die inhaltliche Analyse der durchgeführten Experteninterviews vorwiegend unter Gesichtspunkten des qualitativen Paradigmas durchgeführt wurde, sei hier auf Kap. 4.3.3 verwiesen.

4.3 Das qualitative Interview

Empirischer *Schwerpunkt* der vorliegenden Arbeit sind 37 Interviews mit Experten forstpolitisch relevanter staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen und Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Die Befragungen basieren auf der weit verbreiteten sozialwissenschaftlichen Erhebungsmethode des qualitativen Interviews – genauer spezifiziert, des sog. *Experteninterviews.*

ringen und den Jahrgang 1990 in Sachsen, die aus gesamtpolitischen Gründen (deutsche Wiedervereinigung) nicht zur Verfügung standen.

[171] Über „traditionelle" Landwirtschaftsressorts (i.d.R. Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) verfügen Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen.

[172] Über sog. „gemischte Ressorts" (i.d.R. Umwelt/ Naturschutz, Landwirtschaft und Forsten) verfügen Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen.

4.3.1 Theoretische Grundlagen

LAMNEK (1993: 4ff) zeigt auf, daß mehrere verschiedene Methoden eingesetzt werden können, um die Erkenntnisziele einer Fallstudie zu realisieren. „Eine alte und zugleich moderne Methode, die sich heute größter Beliebtheit und Verbreitung erfreut, ist das Interview in seinen diversen qualitativen Formen“ (LAMNEK 1993: 35).[173] Als Gründe hierfür werden u.a. der relativ leichte Feldzugang, die umfangreichen Erfahrungen mit der Interpretation von Interviewtexten und die Möglichkeit der Gewinnung von Informationen „in statu nascendi“ angeführt, die sowohl unverzerrt authentisch sind, als auch intersubjektiv nachvollzogen und beliebig reproduziert werden können.

Die Variationen der möglichen Interviewformen und die dazugehörige Terminologie sind im Verlauf der sozialwissenschaftlichen Methodenentwicklung so vielfältig und differenziert geworden, daß deren Auflistung den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen würde. In der Literatur werden Befragungen allerdings nach bestimmten Kriterien in *Arten* klassifiziert; dabei unterscheiden die gebräuchlichsten Einteilungen grundsätzlich zwischen:

- der *Intention* des Interviews (informatorisch, analytisch, diagnostisch),
- dem Grad der *Standardisierung* der Fragen (nicht-, teil- und vollstandardisierte Befragung),
- der *Struktur* der Befragten (Einzelinterview, Gruppeninterview),
- der *Kommunikationsform* (mündlich, schriftlich),
- dem *Stil* der Kommunikation/ Interviewerverhalten (hart, weich, neutral),
- der *Art* der Fragen (geschlossen, offen),
- und dem *Kommunikationsmedium* (face-to-face, telefonisch).[174]

Gleichgültig, um welchen spezifischen Typus es sich im Einzelnen handelt, erfüllen qualitative Interviews generell eine Reihe von *methodologischen Kriterien*. Sie versuchen beispielsweise das Prinzip des Alltagsgesprächs zu realisieren und lassen den Befragten zu Wort kommen. Er ist somit nicht nur Datenlieferant, sondern determiniert als Subjekt das Gespräch qualitativ und quantitativ (Prinzip der Zurückhaltung durch den Forscher). Gleichzeitig erfolgt keine Prädetermination durch den Forscher, sondern eine Wirklichkeitsdefinition durch den Befragten (Prinzip der Relevanzsysteme der Betroffenen) und es gilt das kommunikative Regelsystem des Befragten, an das sich der Interviewer anzupassen hat (Prinzip der Kommu-

[173] ATTESLANDER (1995: 132) definiert Befragung im sozialwissenschaftlichen Kontext als „Kommunikation zwischen zwei oder mehreren Personen. Durch verbale Stimuli (Fragen) werden verbale Reaktionen (Antworten) hervorgerufen. Dies geschieht in bestimmten Situationen und wird geprägt durch gegenseitige Erwartungen. Die Antworten beziehen sich auf erlebte und erinnerte soziale Ergebnisse, stellen Meinungen und Bewertungen dar“.
[174] Vgl. hierzu ausführlich z.B. LAMNEK (1993); SCHMID (1995); SCHNELL ET AL. (1995).

nikativität). Darüber hinaus ist das Interview für unerwartete Informationen zugänglich (Prinzip der Offenheit) und es besteht die Möglichkeit variabel auf die Bedürfnisse des Befragten zu reagieren (Prinzip der Flexibilität). Schließlich ermittelt das qualitative Interview bevorzugt Deutungs- und Handlungsmuster der Befragten, die sich im Verlauf des Interviews entwickeln (Prinzip der Prozeßhaftigkeit) und dient eher der Genese denn der Prüfung von Theorien (Prinzip der datenbasierten Theorie).[175]

Bei der Durchführung von qualitativen Interviews ist eine Reihe von allgemeinen methodisch-technischen Aspekten zu berücksichtigen, die sich nach LAMNEK (1993: 68) wie folgt zusammenfassen lassen:[176]

- Qualitative Interviews erfolgen im alltäglichen Milieu des Befragten, um eine möglichst natürliche Situation herzustellen und authentische Informationen zu erhalten.
- Qualitative Interviews sind nicht standardisiert, d.h. die Fragen sind nicht vorab formuliert und es gibt keine spezifische Abfolge von Fragen. Daraus folgt, daß es keine geschlossenen Fragen geben kann.
- Schon beim Zugang zu den zu Befragenden ist die Vertrauensbasis wichtig; es empfiehlt sich daher, den Zugang über Dritte zu suchen, die als Vermittler zwischen Forscher und Befragtem beider Vertrauen genießen.
- Große Fallzahlen sind ausgeschlossen; es geht bestenfalls um einige typische Fälle.
- Qualitative Interviews erfordern vom Interviewer höhere Kompetenz als bei standardisierten Befragungen. Daher wird der Interviewer i.d.R. der Forscher sein.
- Der zu Befragende muß ein hohes Verbalisierungs- und Artikulationsvermögen besitzen.
- Die Atmosphäre beim Interview muß absolut vertraulich und freundschaftlich-kollegial sein. Es ist eine offene Gesprächstechnik zu praktizieren; der Interviewer verhält sich anregend-passiv.
- Aufzeichnungsgeräte (Tonband oder Video) sind unverzichtbar, um die Fülle der Informationen komplett zu haben und systematisch auswerten zu können.

4.3.2 Das problemzentrierte Interview

Wie bereits dargestellt, umfaßt der Begriff des qualitativen Interviews eine Vielzahl ähnlicher, aber nicht identischer Erhebungsverfahren auf der Basis qualitativer Methodologie. Als eine möglich Form des qualitativen Interviews beschreibt LAMNEK (1993: 74ff) das problemzentrierte Interview. Dabei steht einerseits eine wissenschaftliche Konzeptgenerierung im Vordergrund, die nachträglich auf den Äußerungen des Befragten aufbaut; andererseits greift der Interviewer gleichzeitig auf ein bereits bestehendes theoretisches Konzept zurück, das durch die Aussagen des Befragten eventuell modifiziert werden kann. Methodologisch gesehen liegt

[175] Vgl. hierzu ausführlich LAMNEK (1993: 60ff).
[176] Vgl. hierzu auch BABBIE (1995).

daher eine Kombination von Induktion und Deduktion vor, welche gleichzeitig die Möglichkeit zur Modifikation der theoretischen Konzepte des Forschers bietet. Wie auch bei quantitativen Ansätzen üblich, bereitet sich der Forscher durch Literaturstudium, eigene Erkundungen im Untersuchungsfeld etc. auf seine Studie vor. Aus den gesammelten Informationen filtert er die für ihn relevant erscheinenden Aspekte des Problembereichs der sozialen Realität heraus und verknüpft bzw. verdichtet sie zu einem theoretischen Konzept.

Weiterhin verhilft nach WITZEL (1982: 116) die Problemzentrierung des Ansatzes „zu der Möglichkeit, den interessierenden Gegenstandsbereich in seiner Vollständigkeit abzutasten und kürzelhafte, stereotype oder widersprüchliche Explikationen des Interviewten zu entdecken und durch Nachfrage weiter zu explorieren“. Dieses Element bietet somit einerseits die Chance, das vielfach diskutierte Problem der unkontrollierbaren Einflüsse bei qualitativen Interviews zu begrenzen, andererseits erhöht es aber auch die ohnehin schon großen Anforderungen an die inhaltliche und methodische Sensibilität des Interviewers.

LAMNEK (1993: 75f) schlägt in Anlehnung an WITZEL (1985: 248f) vor, den Ablauf eines problemzentrierten Interviews in folgende vier Schritte zu gliedern:

1. Zu Beginn des Interviews werden Thema und Ablauf des Gesprächs vom Interviewer dargestellt.
2. In einem zweiten Abschnitt gibt der Interviewer ein Erzählbeispiel, um den Befragten zu stimulieren, ebenso detailliert über das vorgegebene Thema zu berichten.
3. Während des Hauptteils des Interviews muß die Fragestrategie so ausgerichtet werden, daß sie einerseits dem Befragten die Zielsetzung des thematischen Feldes immer wieder vergegenwärtigt, andererseits auf der Grundlage der theoretischen Vororientierung widersprüchliche bzw. ausweichende Antworten erneut thematisiert. Somit können durch das „Zurückspiegeln“ der gegebenen Antworten oder durch Verständnisfragen die Interpretationen des Interviewers durch den Befragten kontrolliert werden.
4. Zuletzt können sog. ad-hoc-Fragen zu bislang noch nicht behandelten Themenbereichen gestellt werden.

Dabei kann die Datenerfassung durch einen *Leitfaden* unterstützt werden, den der Forscher aus seinen theoretischen Vorüberlegungen zum Problembereich entwickelt hat. Dieser kann v.a. dazu dienen, all jene Themenbereiche, die der Befragte von sich aus angesprochen und erschöpfend behandelt hat, von der entsprechenden Liste zu streichen bzw. nicht behandelte Gegenstände zu markieren und gesondert nachzufragen. Als weiteres Hilfsmittel wird i.d.R. ein *Tonband* benutzt. Das gesamte problemzentrierte Interview wird aufgezeichnet und später *transkribiert*.

Im Falle der vorliegenden Arbeit erfährt das problemzentrierte Interview gemäß den Ausführungen von MEUSER & NAGEL (1991) eine gewisse Modifikation zum sog. *Experteninterview*.

Während problemzentrierte Interviews überwiegend zur Erhebung biographischer Daten dienen, werden in Experteninterviews „Experten als Repräsentanten einer Organisation oder Institution angesprochen, sofern sie die Problemlösungen und Entscheidungsstrukturen (re)präsentieren“ (MEUSER & NAGEL 1991: 444). Dabei bezieht sich die Definition von „Experte“ nicht auf eine Person, die im Sinne eines Gutachters von außen Stellung zum Handlungsfeld nimmt. Vielmehr ist er selbst *Teil des Handlungsfeldes*, das den Forschungsgegenstand ausmacht und hat privilegierten Zugriff auf Informationen, die forschungsrelevant sind. Die vorgesehene Untersuchungskonzeption erwartet exakt diese Art von Information. Von den Experten soll Auskunft über ihr eigenes Handlungsfeld, über Erfahrungen und Wissensbestände, die aus ihrer Tätigkeit als Funktionsträger resultieren – sog. „Betriebswissen“ – erlangt werden.

4.3.3 Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand

Art des Interviews

Für eine adäquate Bearbeitung der forschungsleitenden Fragestellung wurde auf die Methode des *Experteninterviews* zurückgegriffen. Der ursprüngliche Ansatz unterlag dabei insofern einer Modifizierung, als daß ein völliger Verzicht auf jegliche Form der Standardisierung aufgegeben wurde. In Anlehnung an die Vorschläge von BORTZ & DÖRING (1995) wurde ein teilstrukturierter Interviewleitfaden erstellt, der eine möglichst vollständige Behandlung der forschungsrelevanten Themen erlaubt und zugleich als Gerüst für die Datenanalyse und den Vergleich der Ergebnisse dienen kann. Die Erarbeitung des hierfür notwendigen *theoretischen Fundamentes* (vgl. Kap. 4.3.2) erfolgte vor dem Hintergrund der Ausführungen von MÜRLE (1998) zu den verschiedenen Dimensionen von Global Governance (vgl. Kap. 3.2.2). Ausgehend von der allgemein gültigen Differenzierung des Konzeptes in „Probleme“, „Struktur 1“, „Struktur 2“, „Prozeß“ und „Ordnungsfragen“ wurde in einem ersten Schritt auch der Leitfaden in fünf übergeordnete Kategorien gegliedert und mit den von MÜRLE (1998: 31ff) aufgeführten Frage-Komplexen in Beziehung gesetzt. In einem zweiten Schritt wurden diese, auf einer „Makroebene“ angesiedelten Komplexe, durch forschungsrelevante Fragen auf einer waldbezogenen „Mikroebene“ inhaltlich erweitert und konkretisiert. Der auf diese Weise erstellte Leitfaden war an keine spezielle Abfolge von Fragen gebunden und gewährleistete somit das erforderliche Maß an inhaltlicher Flexibilität.

Auswahl der Akteure und Experten[177]

Die *Auswahl der befragten Akteure* stützte sich auf drei unterschiedliche Quellen. Zum einen wurden die Forstpolitikreferenten des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) und des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum in Baden-Württemberg sowie der Direktor des Instituts für Forstpolitik der Universität Freiburg um eine Auflistung der von ihnen als relevant erachteten Akteure gebeten. Zum anderen diente die im Verlauf des Nationalen Waldprogramms (NFP) erstellte Teilnehmerliste als weiterer Bezugsrahmen. In seiner Funktion als allen forstpolitisch Interessierten offenstehender gesellschaftspolitischer Prozeß konnte von einer weitgehend geschlossenen Teilnahme der relevanten Akteure ausgegangen werden. Schließlich trug auch die Analyse der entsprechenden Fachliteratur sowie das Teilnahmeverhalten von Akteuren an Tagungen und Konferenzen zur Auswahl bei. Durch das Abgleichen dieser drei Quellen war es möglich, eine „Schnittmenge" von zentralen Akteuren zu bilden, deren Befragung im Kontext der Untersuchung sinnvoll und zielführend erschien. Die Auswahl bzw. Benennung der konkret zu befragenden *Experten* (Einzelpersonen) wurde den jeweiligen Akteuren (Organisationen und Verbände) im Rahmen ihrer Organisationsstrukturen selbst überlassen. Eine Liste der befragten Akteure findet sich im Anhang.

Pretest

Ein *Pretest* ist notwendig, um die Funktionsfähigkeit des gesamten Interviewdesigns zu überprüfen (MOHLER & PORST 1996). In der vorliegenden Untersuchung wurde der erforderliche Pretest mit zwei Mitarbeitern des Referats für Forstpolitik des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum in Baden-Württemberg durchgeführt. Der auf theoretischer Basis erarbeitete Interviewleitfaden erwies sich dabei als brauchbar und mußte nur in einigen wenigen Teilbereichen modifiziert werden.

Datenerhebung und -erfassung[178]

Die Experteninterviews wurden im *Zeitraum* von Mitte März bis Anfang September 2001 durchgeführt. Hauptursache für die vergleichsweise lange Phase der Datenerhebung war der Umstand, daß viele der Experten aufgrund ihrer exponierten beruflichen Stellung in eine Terminplanung eingebunden sind, die nur wenige Freiräume bietet. Das erforderliche *Vertrauensverhältnis* zwischen Interviewer und Befragten wurde durch die Tatsache begünstigt,

[177] Der Begriff „*Akteure*" bezieht sich in diesem Zusammenhang nicht auf einzelne Personen, sondern auf Institutionen im Sinne von staatlichen sowie nicht-staatlichen Organisationen und Verbänden. Die nach der Auswahl der relevanten Akteure tatsächlich interviewten Einzelpersonen werden hier als „*Experten*" bezeichnet.
[178] Vgl. hierzu ausführlich LAMNEK (1993: 94ff)

daß der Verfasser in eine Reihe von forstpolitischen Prozessen auf nationaler Ebene eingebunden ist und den meisten Gesprächspartnern daher persönlich bekannt war.

Insgesamt wurden *37 Experten* befragt, davon 27 Personen im face-to-face Verfahren und 10 Personen per Telefon. Auf die Möglichkeit der telefonischen Datenerhebung wurde immer dann zurückgegriffen, wenn die terminliche Situation der Befragten eine andere Vorgehensweise nicht zuließ oder ein Gesprächstermin vor Ort aufgrund der weiten Entfernung forschungsökonomisch als wenig sinnvoll erachtet wurde.

Die Interviews wurden mit Hilfe eines *Tonbandgerätes* festgehalten, wodurch gewährleistet werden sollte, daß sich der Interviewer auf das Gespräch konzentrieren kann und seine Aufmerksamkeit nicht durch ein ständiges Mitnotieren abgelenkt wird. Das für die Aufzeichnung notwendige Einverständnis wurde im Vorfeld des Interviews von den Befragten eingeholt und ihnen eine entsprechende Anonymisierung zugesagt. Im Regelfall erfolgte die Befragung im *gewohnten Umfeld* der interviewten Personen, d.h. in deren Büro. Nach einer kurzen *Aufklärung* über Sinn, Zweck und Gegenstand des Gesprächs wurden die forschungsrelevanten Fragen in Anlehnung an den Interviewleitfaden gestellt. Dessen Flexibilität ermöglichte zu jedem Zeitpunkt des Interviews eine individuelle Reihung der einzelnen Fragen sowie die Berücksichtigung von ad-hoc auftretenden Zusatzfragen. Die durchschnittliche *Interviewdauer* betrug etwa 60 Minuten mit einer Streuung zwischen 40 und 120 Minuten. Alle geführten Interviews waren im Sinne der Fragestellung verwertbar, die Gesprächspartner verhielten sich ohne Ausnahme kooperativ.[179]

Auswertung der Daten

Voraussetzung für die Auswertung der erhobenen Daten war eine *Transkription* der auf Tonband festgehaltenen Interviews. Dabei wurden die Gespräche ohne jede Kürzung niedergeschrieben, um ein „Verschenken von Wirklichkeit“ zu vermeiden (MEUSER & NAGEL 1991). Denn erst bei der konkreten Analyse der Daten kann entschieden werden, was wichtig ist und hinter welchen Aussagen sich bedeutsame Informationen verbergen. Nonverbale Elemente wie z.B. kürzere und längere Pausen, Lachen oder Räuspern wurden nicht gesondert erfaßt. Insgesamt umfassen die vorliegenden Transkripte etwa 600 DIN-A4 Seiten.

Die schriftlich dokumentierten Aussagen der Befragten dienten als Grundlage für die Analyse der darin enthaltenen manifesten und latenten Inhalte. Als geeignetes Aufarbeitungs- und Auswertungsverfahren wurde die sozialwissenschaftliche Methode der *qualitative Inhaltsana-*

lyse gewählt (vgl. auch Kap. 4.2).[180] Um eine entsprechende Konzentration des Materials zu erreichen wurden zunächst Nebensächlichkeiten aus den einzelnen Abschriften entfernt und die zentralen Passagen hervorgehoben.[181] In einem weiteren Schritt wurden nur noch die wichtigsten Textteile berücksichtigt und einer inhaltsanalytischen Auswertung unterzogen. Es erfolgte die Entnahme der prägnantesten Textstellen aus dem jeweiligen Transkript. Auf diese Weise entstand ein neuer, stark gekürzter und konzentrierter Text. Dieser Text wurde anschließend unter Berücksichtigung der Gesamtheit der zum Interview vorliegenden Informationen (also auch des ursprünglichen vollständigen Transkripts) kommentiert und bewertet. Die Verknüpfung dieser Bewertung mit den „eingedampften" wörtlichen Passagen des Textes erlaubte eine entsprechende Charakterisierung des jeweiligen Interviews.

Dieser Betrachtung der Einzelfälle schloß sich eine *generalisierende Analyse* an, in der die Ebene des einzelnen Interviews verlassen wurde, um zu allgemeineren (theoretischen) Erkenntnissen zu gelangen. Vor diesem Hintergrund wurde nach Gemeinsamkeiten gesucht, die in allen oder einigen Interviews auftraten. Dabei wurde darauf geachtet, keine artifizielle Homogenität entstehen zu lassen und die inhaltlichen Unterschiede zwischen den Interviews herauszuarbeiten. Gemeinsamkeiten und Unterschiede ermöglichten schlußendlich die Identifizierung von Tendenzen, die für bestimmte Typen unter den befragten Experten charakteristisch erscheinen.

4.4 Die teilnehmende Beobachtung

Als dritte sozialwissenschaftliche Methode fand im Rahmen der vorliegenden Arbeit die teilnehmende Beobachtung Verwendung. Sie diente dabei der *Erfassung und Analyse des partizipativen Prozesses zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms* (NFP) auf Bundesebene. Analog der Vorgehensweise zur Skizzierung der Inhaltsanalyse und des Experteninterviews erfolgt auch hier eine kurze Darstellung der theoretischen Grundlagen sowie der konkreten Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand.

[179] Lediglich der Forstpolitikreferent des niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten konnte das Gespräch aufgrund kurzfristiger terminlicher Verpflichtungen nicht wahrnehmen und delegierte diese Aufgabe an zwei Mitarbeiter seines Referates.

[180] Die folgenden Ausführungen zur Auswertung und Analyse der qualitativen Interviewdaten orientieren sich an dem von LAMNEK (1993: 107) vorgeschlagenen Konzept.

[181] Wie bereits mehrfach erwähnt, diente in diesem Zusammenhang der auf Basis der theoretischen Ausführungen von MÜRLE (1998) erstellte Interviewleitfaden als strukturelle Hilfe.

4.4.1 Theoretische Grundlagen

Nach LAMNEK (1993: 239ff) ist die Beobachtung eine grundlegende sozialwissenschaftliche Methode, deren Anwendung letztlich mit anderen Methoden, wie etwa der Inhaltsanalyse und Befragung eng verschränkt ist. Ihr herausragendes Kennzeichen ist die Tatsache, daß sie in der natürlichen Lebenswelt der Beobachteten eingesetzt wird. Sie verknüpft dabei den Ansatz des eher pragmatischen, emotional-teilnehmenden *alltäglichen Verstehens* mit Formen der kognitiv-betrachtenden *wissenschaftlichen Beobachtung*. Das letztlich angestrebte Sinnverstehen muß allerdings immer methodisch kontrolliert erfolgen.

Räumlich ist die Beobachtung mindestens durch die Reichweite der menschlichen Sinnesorgane begrenzt, auch wenn technische Hilfsmittel diese prinzipiell erweitern könnten. Aufgrund ihrer zeitlichen Limitierung können zudem immer nur Ausschnitte aus der sozialen Realität erfaßt werden. Schließlich erfährt die Methode eine entscheidende Einschränkung durch den Objektbereich selbst, indem sie sich vornehmlich auf beobachtbare Verhaltensweisen richten muß, während andere interessierende Tatbestände (wie z.B. informelles Handeln) nur indirekt erschlossen werden können.

Grundsätzlich wird in der Literatur zwischen verschiedenen *Formen* der Beobachtung unterschieden. Mögliche Differenzierungsmerkmale sind dabei u.a. der Grad der Wissenschaftlichkeit (systematisch, naiv), der Grad der Standardisierung (standardisiert, nicht standardisiert), die Transparenz (offen, verdeckt), die Beobachterrolle (teilnehmend, nicht teilnehmend), der Partizipationsgrad (aktiv, passiv) sowie die Natürlichkeit der beobachteten Situation (Feld, Labor). Zwischen den einzelnen Klassifikationseinheiten existieren jeweils fließende Übergänge, die eine große Bandbreite von verschiedenen Beobachtungsmöglichkeiten erschließen (vgl. ATTESLANDER 1995: 117).

Im Rahmen eines *qualitativen Forschungsansatzes* ist die prototypische Form der Beobachtung i.d.R. nicht standardisiert, offen, teilnehmend, tendenziell aktiv und findet im Feld statt (LAMNEK 1993: 255). Nicht standardisiert meint das Absehen von einem System vorab ausformulierter Beobachtungskategorien und die Verlegung von Kategorien- und Hypothesenbildung in den Prozeß der Datenerhebung oder erst in die Auswertung und Interpretation des Materials. Die Dimension der Offenheit bzw. Flexibilität ist erforderlich, weil sich erst in der Beobachtung im sozialen Feld selbst die Gegenstände und Perspektiven der Beobachtung entwickeln. Gleichzeitig ist eine Teilnahme des Forschers am beobachteten Geschehen notwendig, um der erheblichen Bedeutung der kommunikativen Kontakte im qualitativen Untersuchungsprozeß Rechnung zu tragen; Kommunikation ist ein konstitutiver Bestandteil des

Forschungsprozesses. Mit Hilfe der teilnehmenden Beobachtung wird versucht, eine natürliche und zwanglose Kommunikationssituation herzustellen, über die man die interessierenden Informationen zu erlangen versucht. Die Forderung, direkten Kontakt zum zu untersuchenden Feld zu knüpfen, ist nur durch intensive Kommunikation in der teilnehmenden Beobachtung realisierbar. Die Akzeptanz des Forschers im sozialen Feld wird hiervon entscheidend beeinflußt. Letztlich wird die teilnehmende Beobachtung von Kommunikation aber erst dann sinnvoll, wenn die gemachten Aussagen und Verhaltensweisen so interpretiert werden, daß sie versteh- und nachvollziehbar sind.

Der teilnehmende Beobachter nimmt als Fremder eine soziale Rolle in dem Untersuchungsfeld ein, das er analysieren will. Dabei läßt sich die *Rolle des Beobachters* in vier Typen untergliedern, die nach der Intensität der Beobachtung gestaffelt sind (LAMNEK 1993: 263): völlige Identifikation mit dem Feld, Teilnehmer als Beobachter, Beobachter als Teilnehmer und reiner Beobachter ohne Interaktion mit dem Feld. Bei der Teilnahme sind solche Rollen für den Beobachter zu wählen, die im Feld natürlich wirken und als selbstverständlich anerkannt werden.

Weitere relevante Aspekte sind das *Beobachtungsfeld*, welches mit seinen spezifischen Strukturen wichtige Interpretationshilfen für das in ihm ablaufende Geschehen liefert und die entsprechenden Kontextvariablen aufzeigt. Darüber hinaus existiert ein grundlegendes Set von *Verhaltensregeln* für den teilnehmenden Beobachter, das eine Beobachtung als solche möglich macht und diese Möglichkeit auch mittel- bis langfristig erhält. Schließlich sind im Rahmen der teilnehmenden Beobachtung noch die Dimensionen *Beobachtungseinheiten*, *Beobachtungsschema*, *Feldzugang* sowie *Aufzeichnung der Beobachtungsdaten* zu berücksichtigen. Für eine detaillierte Darstellung sei an dieser Stelle auf LAMNEK (1993: 273ff) verwiesen.

4.4.2 Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand

Im Falle der vorliegenden Untersuchung wurde die Methode der *unstrukturierten teilnehmenden Beobachtung* in Anlehnung an GIRTLER (1992) verwendet. Typischerweise ist das Beobachtungsfeld dabei relativ komplex und offen – auch die Beobachtung selbst erfolgt offen. Darüber hinaus muß der Beobachter zugleich Forscher sein. Diese Personalunion ist aufgrund der Einmaligkeit der Beobachtungssituation und wegen des fehlenden Beobachtungsschemas zwingend. „Nur der Forscher selbst kann zuverlässige Informationen erheben und nur er findet durch sein Vorwissen Zugang zum Feld“ (LAMNEK 1993: 309). Dadurch wird gleichzeitig

der gewünschte weite Spielraum für den Beobachter/ Forscher geschaffen, denn es gibt vorab keine genaueren Angaben über Art, Umfang und Zeit der Beobachtung. Dies bedeutet, daß kein ausgearbeitetes Beobachtungsschema existiert und folglich auch keine Beobachtungseinheiten fixiert sind.

Die Teilnehmerrolle ist flexibel und kann sich in den einzelnen Forschungsphasen ändern, d.h. der Beobachter muß nicht unbedingt eine spezifische soziale Rolle im Untersuchungsfeld einnehmen. Dennoch ist die Identifikation mit den Beobachteten eine notwendige Voraussetzung für das Verstehen der beobachteten Kommunikationsprozesse; sie bietet erst die Möglichkeit, die Alltagswirklichkeiten der betreffenden Menschen in ihrer ganzen Tiefe zu erfassen. Für die Interpretation werden schließlich nicht nur die Beobachtungsdaten herangezogen, sondern auch ergänzende Informationen und Erkenntnisse berücksichtigt.

Konkreter *Gegenstand* der Untersuchung war der gesellschaftspolitische Prozeß zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms (NFP) auf Bundesebene. Der Begriff und das Konzept Nationaler Waldprogramme lassen sich vor dem Hintergrund des UNCED-Folgeprozesses auf einen Vorschlag des Intergovernmental Panel on Forests (IPF) zurückführen. Entgegen der leicht irreführenden Begrifflichkeit ist damit kein einmal festgelegter Plan gemeint, dessen Zielvorgaben mittels bestimmter Umsetzungsstrategien starr verfolgt werden sollen. Vielmehr handelt es sich um einen *nationalen Umsetzungsprozeß* internationaler Vorgaben, der prinzipiell allen am Themenkomplex Wald und Forstwirtschaft interessierten Akteuren offensteht.[182]

Der Prozeß zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms in Deutschland wurde im Herbst 1999 auf Initiative des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) begonnen. In einer ersten Phase wurden bis Ende August 2000 insgesamt neun „Runde Tische“ veranstaltet, die der ausführlichen Diskussion aktueller forstpolitischer Themen mit den interessierten staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren dienten.[183] Vorläufiger Output des Prozesses ist ein etwa 70-seitiger Zwischenbericht, der eine Reihe von forstpolitischen Zielvorstellungen und Maßnahmen enthält. Eine zweite NFP-Phase wurde im April 2001 gestartet und wird voraussichtlich im Herbst 2002 beendet werden. Da der NFP-Prozeß in *direktem Zusammenhang* mit den Entwicklungen des Internationalen Waldregimes

[182] Vgl. hierzu ausführlich Kap. 2 sowie MERSMANN (1999) und HOFMANN (2001).

[183] Im Verlauf der ersten Prozeßphase haben sich mehr als 50 verschiedene staatliche und nicht-staatliche Akteure an der Erarbeitung des Nationalen Waldprogramms beteiligt. Dabei handelte es sich neben Vertretern von Bundes- und Länderministerien auch um Verbände der Waldbesitzer, der Holz- und Papierindustrie sowie um Naturschutzorganisationen, Forschungseinrichtungen und Gewerkschaften.

(vgl. Kap. 2) und der Implementation der globalen Waldpolitik steht, ist seine Beobachtung und Analyse im Sinne der forschungsleitenden Fragestellung von herausragender Relevanz.

Sowohl der *Feldzugang* als auch die *Durchführung* der teilnehmenden Beobachtung gestaltete sich im vorliegenden Fall unproblematisch. Als Vertreter einer waldbezogenen Forschungseinrichtung war der Beobachter im Rahmen des NFP-Prozesses selbst genuiner Teil des sozialen Feldes und genoß somit die Akzeptanz und das Vertrauen des Untersuchungskollektivs. Die einzelnen Beobachtungen erfolgten im Zeitraum von Oktober 1999 bis Februar 2002 und berücksichtigen somit alle zwölf der bis zu diesem Zeitpunkt durchgeführten Runden Tische. Dem Ansatz der *unstrukturierten teilnehmenden Beobachtung* entsprechend wurden weder ein Beobachtungsschema noch entsprechende Beobachtungseinheiten festgelegt. Der Beobachter bzw. Forscher protokollierte im Verlauf der einzelnen Runden Tische offen die Aussagen der anwesenden Akteure und ordnete ihnen einfache qualitative Tendenzen (z.B. „aggressiv-ablehnend“, „sachlich-neutral“, „konstruktiv“) zu. Diese handschriftlichen Aufzeichnungen wurden im direkten Anschluß an die Veranstaltungen maschinenschriftlich niedergelegt und unter Einbeziehung *ergänzender* Informationen und Erkenntnisse entsprechend interpretiert.

5 Ergebnisse

In Anlehnung an die konzeptionelle Gestaltung der Untersuchung als qualitative Fallstudie mit einer Verknüpfung verschiedener Erhebungsmethoden (vgl. Kap. 4) ist die Darstellung der Ergebnisse in *vier einzelne Abschnitte* unterteilt. An erster Stelle wird die inhaltliche Analyse der parlamentarischen Vorgänge zum Thema Wald und Forstwirtschaft aufgegriffen. Es folgt die Untersuchung der Jahresberichte ausgewählter Landesforstverwaltungen sowie der Agrarberichte des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL). Den *Schwerpunkt* der Ausführungen bildet anschließend die Darstellung der Interviews mit den befragten forstpolitischen Experten. Schließlich werden die im Rahmen der teilnehmenden Beobachtung des NFP-Prozesses gewonnenen Ergebnisse aufgeführt.

Obwohl eine Interpretation der Ergebnisse nicht Aufgabe dieses Kapitels sein kann, ist es aufgrund des primär qualitativen Charakters der Arbeit nicht immer möglich, eine nüchterne Präsentation der gewonnenen Daten bzw. Informationen im streng naturwissenschaftlichen Sinne durchzuhalten. Insofern lassen sich in einigen Passagen kurze Hinweise bzw. Erklärungsansätze zu bestimmten Auffälligkeiten oder Tendenzen finden. Die eigentliche Interpretation und Synthese der Ergebnisse bleibt allerdings originäre Aufgabe des Diskussionskapitels.

5.1 Parlamentarische Vorgänge zum Thema Wald und Forstwirtschaft

Die vorliegenden Ergebnisse sind eine Darstellung der Informationen, die im Rahmen der Inhaltsanalyse des *Sachregisters* des Deutschen Bundestages gewonnen werden konnten. Datenbasis waren die von der Suchmaschine des Dokumentations- und Informationssystems für Parlamentsmaterialien (DIP) identifizierten 628 Vorgangseinträge zu den Schlagwörtern „Wald“, „Forst“ und „Holz“ (vgl. Kap. 4.2.3). Falls nicht ausdrücklich anders erwähnt, umfaßt der Betrachtungszeitraum die Jahre 1988 bis einschließlich 2000. Insgesamt erfolgt die Ergebnisdarstellung in sehr komprimierter Form und greift lediglich die für die Untersuchung wichtigsten Aspekte auf.

5.1.1 Gesamtverteilung der parlamentarischen Vorgänge auf die Oberkategorien

Durch die Analyse der DIP-Datenbankmaterialien lassen sich im Untersuchungszeitraum insgesamt 628 parlamentarische Einzelvorgänge (Vorgangseinträge) im Zusammenhang mit dem übergeordneten thematischen Gesamtkomplex Wald und Forstwirtschaft nachweisen. Dabei

sind die beiden inhaltlichen Oberkategorien *„Wald-Natur-Umwelt“* sowie *„Forst- und Holzwirtschaft“* mit jeweils 292 bzw. 336 Vorgängen vertreten (vgl. Abb. 4).

Ein deutlicher Unterschied läßt sich bei einer Gegenüberstellung der beiden Oberkategorien im Hinblick auf ihre *nationale* und *internationale* Ausrichtung erkennen. Im Bereich „Wald-Natur-Umwelt“ liegt ein leichtes Übergewicht der parlamentarischen Arbeit bei Vorgängen, die sich mit internationalen Angelegenheiten befassen. Völlig konträr verhält es sich im Bereich „Forst- und Holzwirtschaft“: hier beschäftigen sich mehr als achtzig Prozent der erfaßten Vorgänge mit Themen, die sich der nationalen Ebene zuordnen lassen (vgl. Abb. 4).

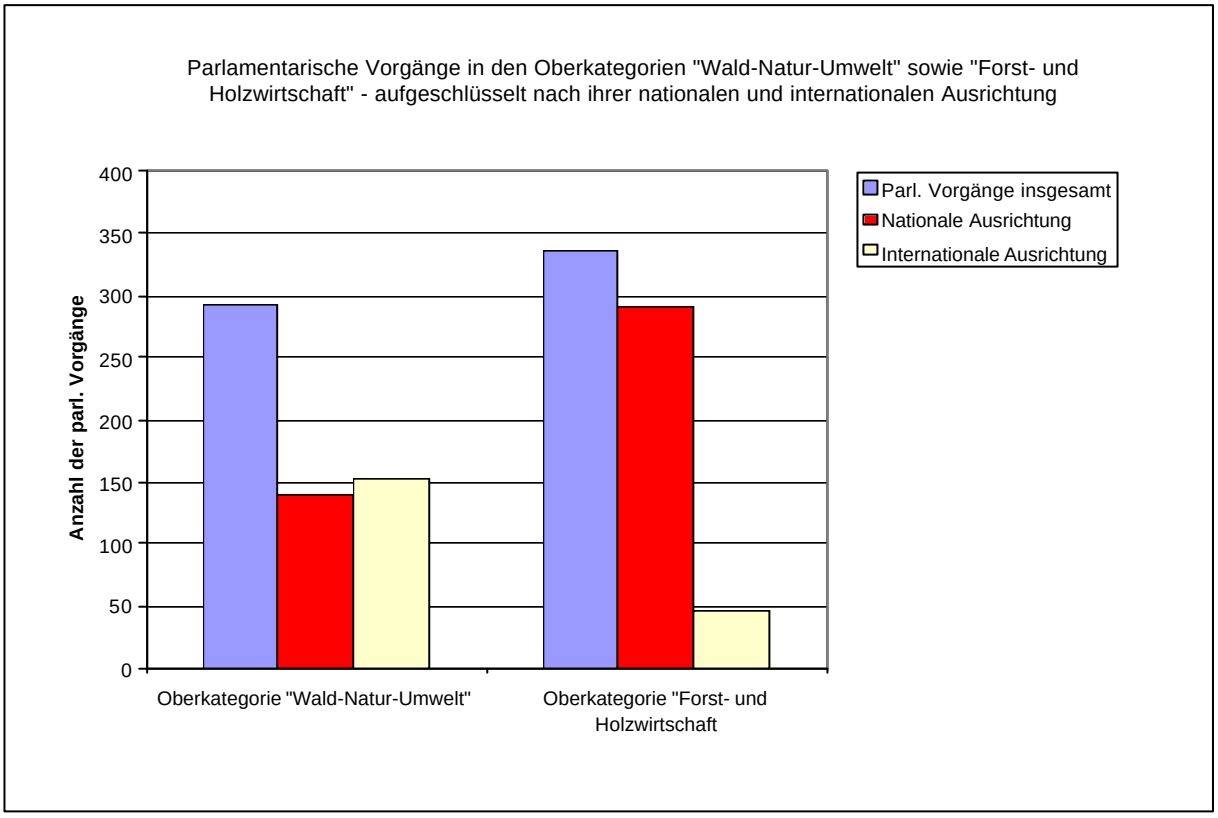


Abb. 4: Parlamentarische Vorgänge in den Oberkategorien

5.1.2 Chronologische Verteilung der parlamentarischen Vorgänge im Untersuchungszeitraum

Betrachtet man die chronologische Verteilung der parlamentarischen Vorgänge in den beiden Oberkategorien über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg, so lassen sich ebenfalls deutliche Unterschiede feststellen. Der Bereich „Wald-Natur-Umwelt“ weist in den Jahren 1988 bis 1997 eine relativ ausgewogene Verteilung der Häufigkeiten auf, bricht dann allerdings 1998 um mehr als die Hälfte ein und stagniert bis ins Jahr 2000 auf niedrigem Niveau. Demgegenüber ist der Bereich „Forst- und Holzwirtschaft“ von auffälligen Schwankungsbe-

wegungen geprägt, die zwischen einzelnen Jahren eine Veränderung der Häufigkeiten um fast fünfzig Prozent ausmachen können (vgl. Abb. 5).[184]

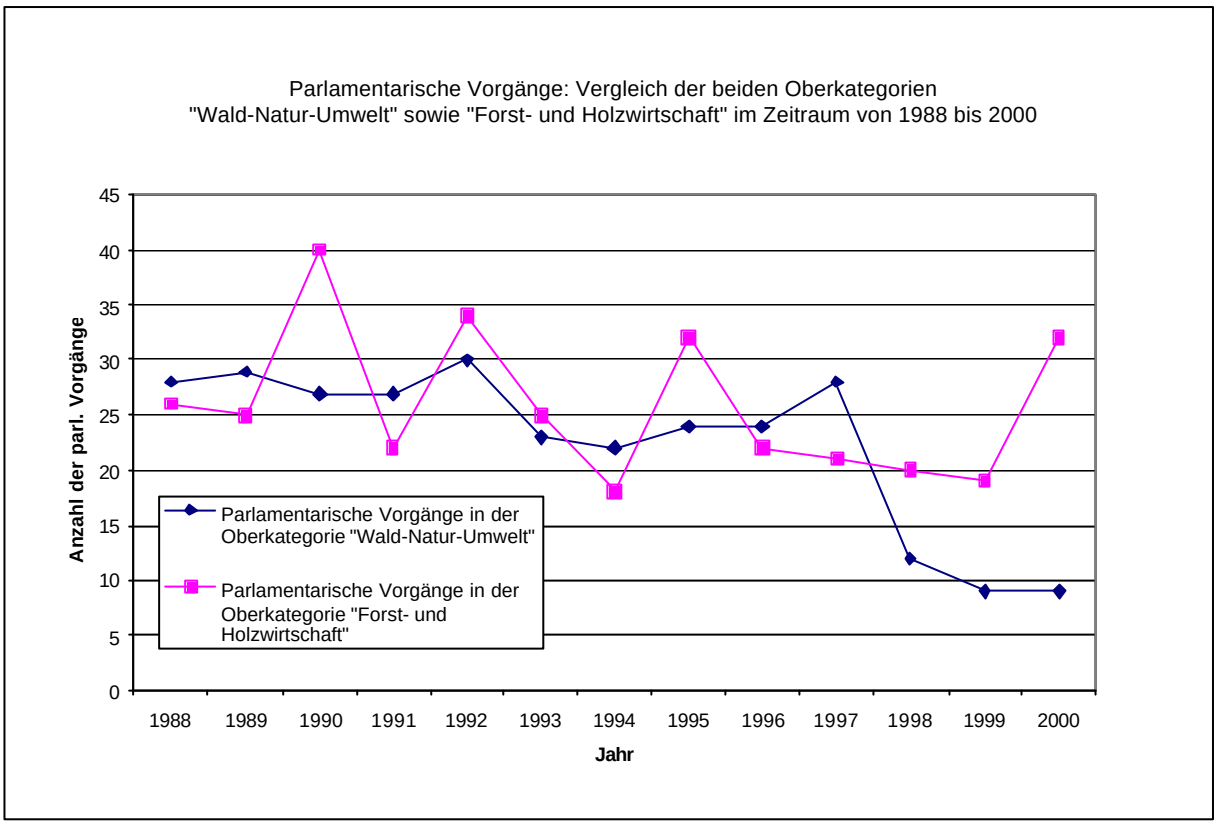


Abb. 5: Parlamentarische Vorgänge – Chronologische Verteilung in den Oberkategorien

Um diese primär quantitativ ausgerichteten Ergebnisse für das eigentliche Untersuchungsziel fruchtbar zu machen, wurden die vorliegenden Daten zusätzlich um eine *qualitativ-inhaltliche Komponente* erweitert. Zu diesem Zweck wurden die einzelnen Jahrgänge beider Oberkategorien im Hinblick auf mögliche thematische Schwerpunkte analysiert.

Als konstanter inhaltlicher Faktor im Bereich „Wald-Natur-Umwelt“ erweist sich dabei über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg die globale Problematik der zunehmenden Gefährdung bzw. Vernichtung der tropischen Wälder. Vor allem in den Jahren 1988 bis 1992 sowie in den Jahren 1995 und 1997 befaßt sich ein erheblicher Anteil (bis zu fünfzig Prozent) der identifizierten parlamentarischen Vorgänge mit dieser spezifischen Thematik; diese Tendenz hat selbst nach dem deutlichen Rückgang der Gesamtvorgänge ab 1998 weiter Bestand. Auffällig ist darüber hinaus das Jahr 1994, das als einziges einen erkennbaren inhaltlichen

[184] Die Verbindungslinien zwischen den einzelnen Punkten der Grafik sollen keinen statistischen oder spezifischen inhaltlichen Zusammenhang ausdrücken. Sie dienen lediglich einer besseren Visualisierung der dargestellten Ergebnisse.

Schwerpunkt in Bezug auf den Themenkomplex „Wald und Klima/ CO_2“ aufweist. Feste inhaltliche Größen im Bereich „Wald-Natur-Umwelt“ sind in allen untersuchten Jahren der sog. Waldzustandsbericht sowie der Agrarbericht der Bundesregierung.

In der Oberkategorie „Forst- und Holzwirtschaft“ lassen sich zwei der erkennbaren vier Maxima (vgl. Abb. 5) eindeutig auf spezifische Inhalte zurückführen. Sowohl im Jahr 1990 als auch im Jahr 2000 steht fast die Hälfte der parlamentarischen Vorgänge in direktem Zusammenhang mit den Sturmereignissen „Vivien & Wiebke“ sowie „Lothar“ und befaßt sich mit den Folgen der Windwürfe für die Forstbetriebe, dem Transport und der Lagerung des Sturmholzes sowie den finanziellen Auswirkungen auf die geschädigten Waldbesitzer. Der vorhandene ‚peak‘ im Jahr 1992 ist hingegen nur bedingt erklärbar, da sich zwar ein Viertel der Vorgänge mit dem Themenkomplex „Tropenholz“ auseinandersetzt, ansonsten aber keine auffälligen thematischen Schwerpunkte zu identifizieren sind. Ähnlich verhält es sich im Jahr 1995, für das ebenfalls kein eindeutiger inhaltlicher Schwerpunkt bzw. kein besonderes Einzelereignis festgestellt werden kann. Insgesamt weist die Oberkategorie „Forst- und Holzwirtschaft“ in den einzelnen Jahrgängen ein hohes Maß an inhaltlicher Heterogenität auf. Immer wieder auftretende thematische Elemente sind über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg die Aspekte „Privatisierung von Treuhandwaldflächen“, „Agrarbericht der Bundesregierung“, „Bundesliegenschaften/ Truppenübungsplätze“, „Steuern in der Land- und Forstwirtschaft“ sowie die Frage der „Gesundheitsgefährdung durch Holzschutzmittel“.

Einer eigenständigen Betrachtung soll an dieser Stelle die chronologische Verteilung der parlamentarischen Vorgänge in den beiden Oberkategorien im Hinblick auf ihre *internationale Ausrichtung* unterzogen werden. Ziel ist es dabei, das Aufgreifen von Aspekten der internationalen Waldpolitik im parlamentarischen System der BRD noch genauer fassen zu können. Insgesamt weisen im Bereich „Wald-Natur-Umwelt“ 152 von 292 Vorgangseinträgen eine internationale Orientierung auf, im Bereich „Forst- und Holzwirtschaft“ sind dies lediglich 46 von 336 Vorgangseinträgen (vgl. Abb. 4). Analog der obigen Vorgehensweise werden die vorliegenden Daten auch in diesem Fall um eine *qualitativ-inhaltliche Komponente* erweitert und die einzelnen Jahrgänge beider Oberkategorien im Hinblick auf mögliche thematische Schwerpunkte analysiert.

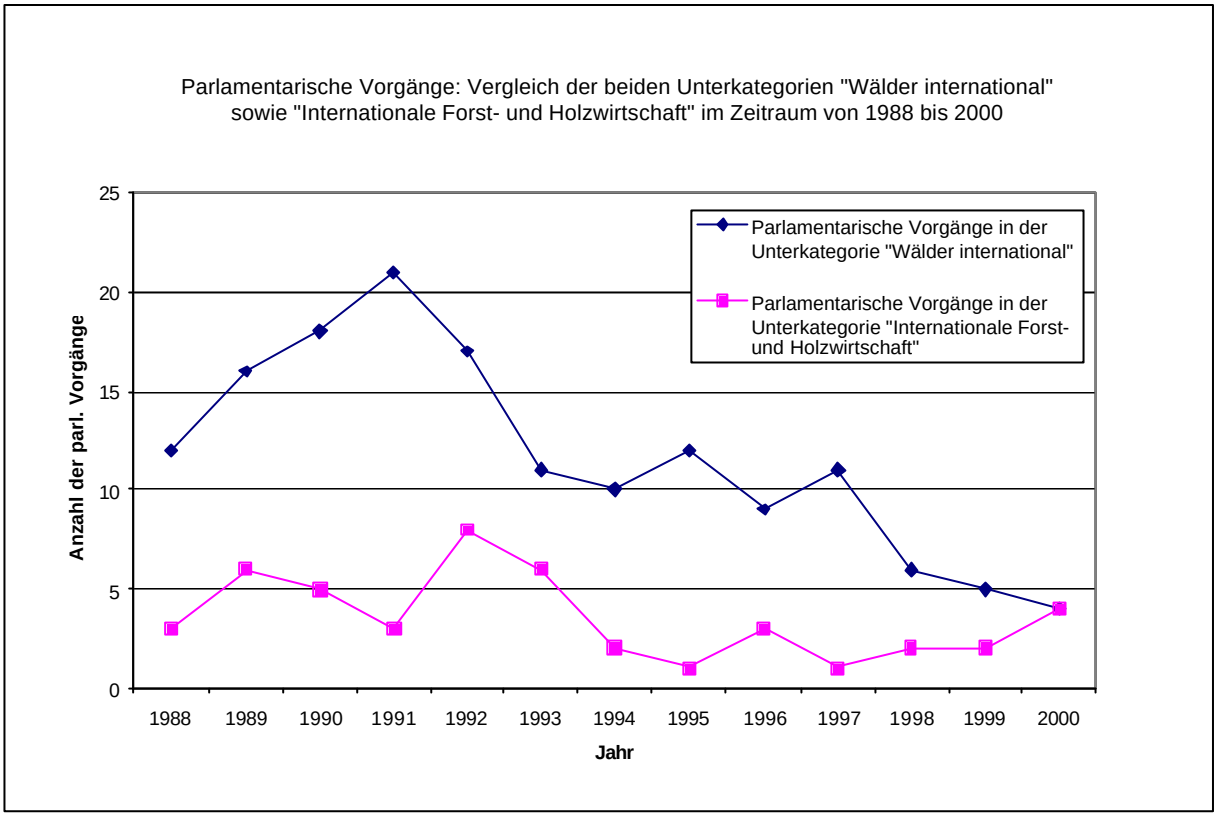


Abb. 6: Parlamentarische Vorgänge – Chronologische Verteilung in zwei Unterkategorien

Deutlich spiegelt sich in Abb. 6 der Verlauf der internationalen Debatte über die zunehmende Gefährdung bzw. Zerstörung der tropischen Wälder wider. Vor allem in der Unterkategorie „Wälder international“ (Oberkategorie „Wald-Natur-Umwelt“) wird offensichtlich, daß die Thematik Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre von erheblicher forstpolitischer Relevanz war und entsprechend aufgegriffen wurde. Die vergleichsweise hohe Anzahl parlamentarischer Vorgänge in den Jahren 1989 bis 1992 läßt sich inhaltlich eindeutig mit der Tropenwalddiskussion in Zusammenhang bringen. Fast zwei Drittel aller Vorgangseinträge befassen sich hier ausdrücklich mit diesem thematischen Komplex. Auch die nach dem Verflachen der Trendlinie in den Jahren 1995 und 1997 auftretenden ‚peaks‘ lassen sich inhaltlich auf das Thema Tropenwälder zurückführen. Konkrete Elemente des *Internationalen Waldregimes* tauchen allerdings nur in den Jahren 1991, 1992 sowie 1997 auf; Erwähnung finden dabei die Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED – 1992) und die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen (UNGASS – 1997).

In der Unterkategorie „Internationale Forst- und Holzwirtschaft“ (Oberkategorie „Forst- und Holzwirtschaft“) ist die Ausprägung der einzelnen Werte wesentlich schwächer angelegt, was bei der insgesamt geringen Anzahl parlamentarischer Einzelvorgänge nicht verwundern dürf-

te. Allerdings eröffnet auch in diesem Fall die nähere thematische Analyse der entsprechenden Vorgänge interessante Perspektiven: in den Jahren 1989 bis 1992 befassen sich alle identifizierten Vorgangseinträge mit dem Thema Tropenholz im weiteren Sinne. Dabei geht es beispielsweise um die Verwendung von tropischen Hölzern für Eisenbahnschwellen und Holzkohle in der BRD und um dafür eventuell zu erlassende Importverbote. Im verbleibenden Untersuchungszeitraum von 1993 bis 2000 wird das Thema Tropenholz zwar immer wieder aufgegriffen, insgesamt ist die Anzahl der identifizierten Vorgänge aber zu niedrig, um eindeutige Tendenzen feststellen zu können.

5.1.3 Arten parlamentarischer Vorgänge

Die betrachteten parlamentarischen Vorgänge in den beiden Oberkategorien lassen sich mit Hilfe der Informationen aus den DIP-Materialien auch nach der jeweiligen *Art des Vorgangs* unterscheiden. Abbildung 7 zeigt die Vorgangsarten, die im Rahmen der Untersuchung in Erscheinung traten und gibt Auskunft über die Häufigkeit ihres Vorkommens.

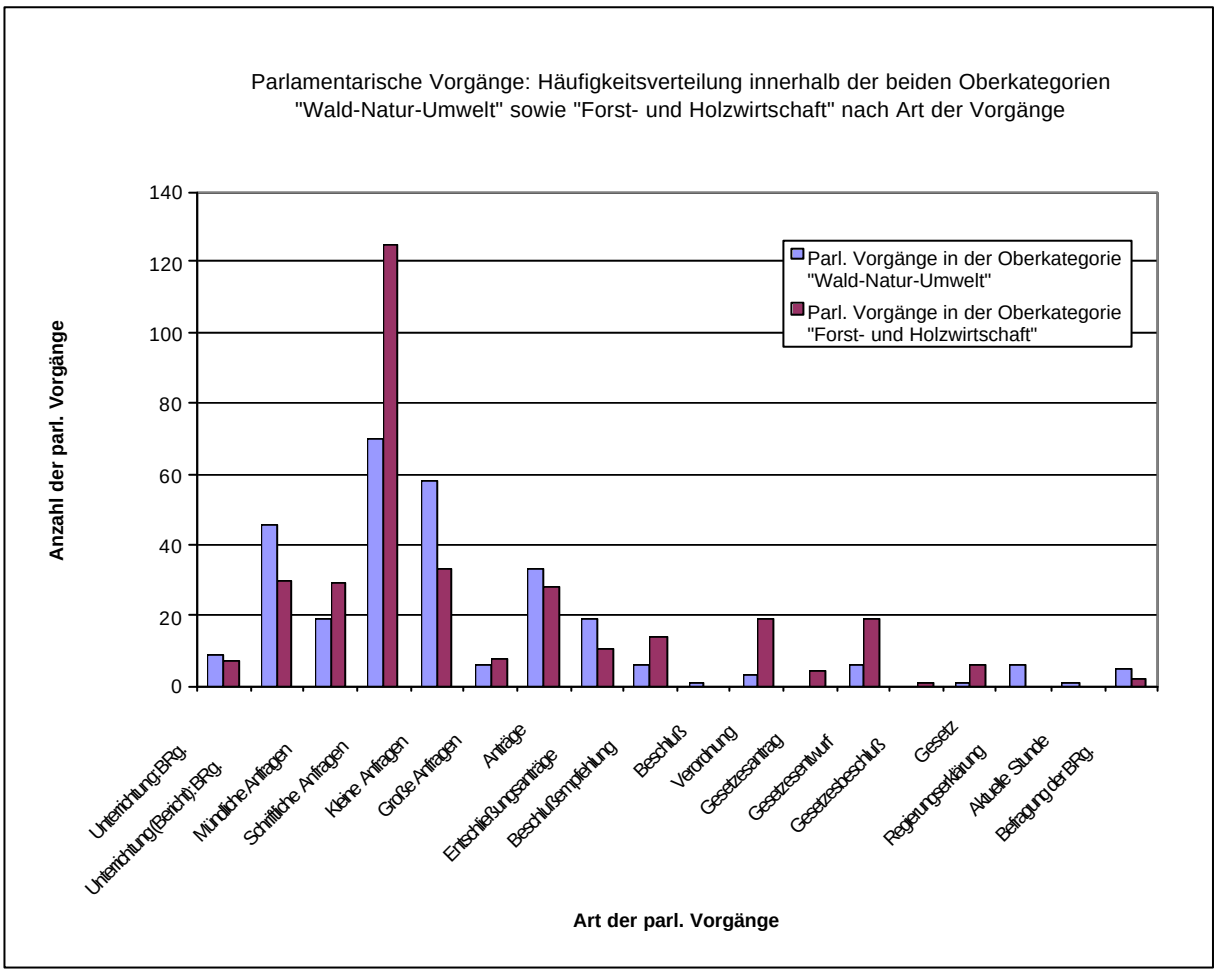


Abb. 7: Parlamentarische Vorgänge – Häufigkeitsverteilung nach Art der Vorgänge

Deutlich läßt sich die herausragende Rolle der verschiedenen Typen von *Anfragen* erkennen. Als klassische Instrumente der Regierungskontrolle im politischen System der BRD machen sie in der Oberkategorie „Wald-Natur-Umwelt“ etwa 52 Prozent und in der Oberkategorie „Forst- und Holzwirtschaft“ fast 60 Prozent aller parlamentarischen Vorgänge aus. Darüber hinaus sind lediglich die Berichte der Bundesregierung sowie die Anträge bzw. Entschließungsanträge in nennenswerter Anzahl vertreten. Alle anderen parlamentarischen Vorgangsarten sind jeweils nur in der Größenordnung von einem bis vier Prozent angesiedelt.

Eine gesonderte Betrachtung der beiden Oberkategorien im Hinblick auf die jeweilige Verteilung der verschiedenen Arten von Anfragen ergibt folgendes Bild: im Bereich „Wald-Natur-Umwelt“ entfallen von insgesamt 153 Anfragen 12% auf mündliche, 46% auf schriftliche, 38% auf kleine und 4% auf große Anfragen. Im Bereich „Forst- und Holzwirtschaft verteilen sich die identifizierten 195 Anfragen zu 15% auf mündliche, zu 64% auf schriftliche, zu 17% auf kleine und zu 4% auf große Anfragen.

Auffällig ist in diesem Zusammenhang die herausragende Rolle der schriftlichen Anfragen – einem vergleichsweise schwachen parlamentarischen Kontrollinstrument – im Bereich „Forst- und Holzwirtschaft“. Anders stellt sich die Situation im Bereich „Wald-Natur-Umwelt“ dar, wo die politisch gewichtigeren kleinen Anfragen eine den schriftlichen Anfragen fast ebenbürtige Stellung einnehmen.

5.1.4 Beantwortung der Anfragen durch die verschiedenen Bundesministerien

In Abb. 8 ist dargestellt, welche Bundesministerien die mündlichen, schriftlichen, kleinen und großen Anfragen aus den beiden Oberkategorien „Wald-Natur-Umwelt“ sowie „Forst- und Holzwirtschaft“ beantwortet haben. Die Grafik liefert dabei keine Informationen über den jeweiligen Umfang bzw. die Detailliertheit der Antworten, da die entsprechenden Daten vom DIP-System nicht erfaßt und aufbereitet werden.

Insgesamt haben sich im Untersuchungszeitraum vierzehn verschiedene Ministerien mit Anfragen aus dem thematischen Gesamtbereich Wald und Forstwirtschaft beschäftigt. Der Schwerpunkt liegt dabei beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), gefolgt vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), dem Bundesfinanzministerium (BMF) sowie dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU).

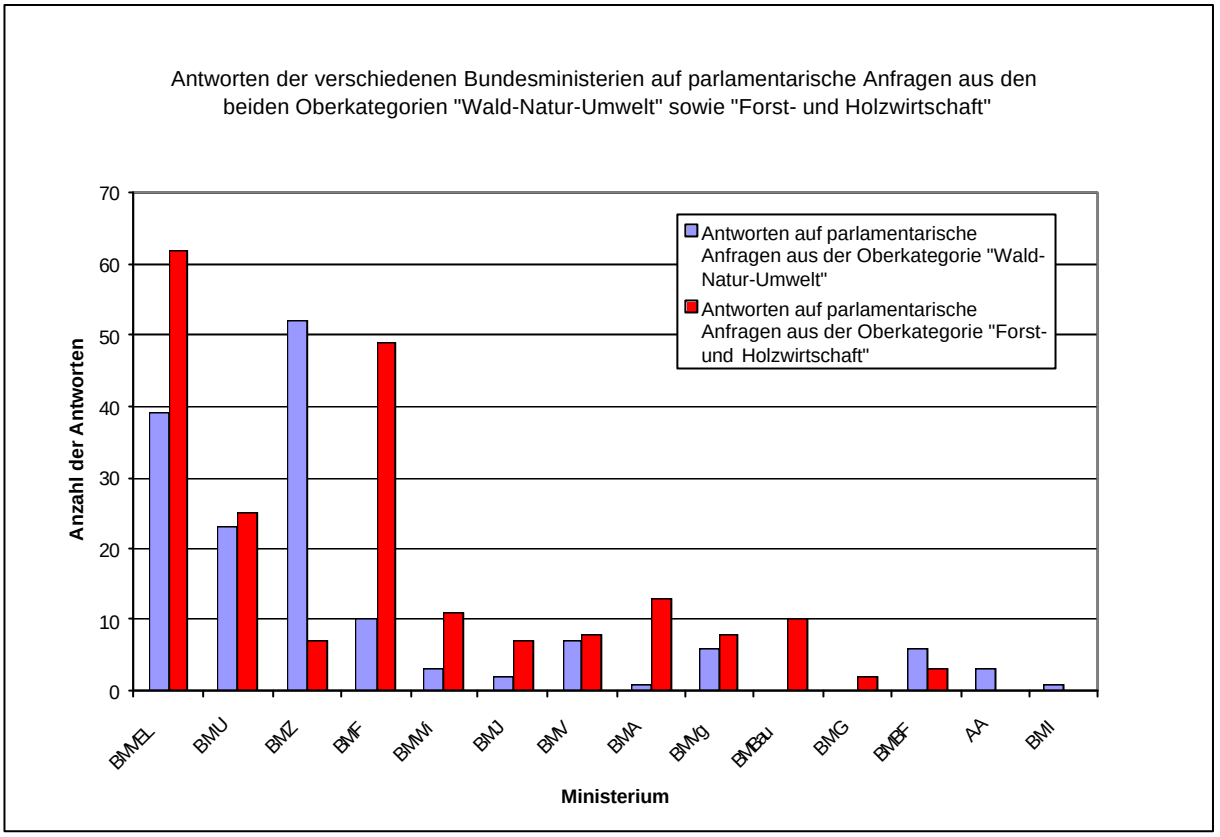


Abb. 8: Antworten der verschiedenen Bundesministerien auf parlamentarische Anfragen I

Deutliche Unterschiede lassen sich bei einer separaten Betrachtung der beiden Oberkategorien erkennen. Im Bereich „Wald-Natur-Umwelt“ nimmt das BMZ noch vor dem BMVEL und dem BMU eine herausragende Stellung ein. Das BMF spielt eine lediglich untergeordnete Rolle. Alle übrigen der identifizierten Ministerien haben im Betrachtungszeitraum weniger als zehn bzw. überhaupt keine Anfragen aus dieser Oberkategorie beantwortet. Die vom BMZ behandelten Anfragen beschäftigen sich dabei ohne Ausnahme mit Fragen der Gefährdung tropischer Wälder sowie mit Belangen der indigenen Bevölkerung, die diese Gebiete bewohnen. Das BMVEL setzt sich in erster Linie mit Fragen der Waldschadensproblematik, des forstlichen Saatguts und Insektenkalamitäten auseinander. Gleichzeitig spielen Probleme des Einsatzes von Pflanzenschutz- und Düngemitteln in den (deutschen) Wäldern eine nennenswerte Rolle. Der Schutz des Bodens, die Errichtung von Nationalparks, Naturschutzgebieten und Biotopflächen in den Wäldern der Bundesrepublik sind die vorwiegenden Themen der Anfragen, mit denen sich das BMU befaßt. Das BMF wird v.a. dann mit der Beantwortung von Anfragen betraut, wenn Bundesliegenschaften (v.a. ehemalige Truppenübungsplätze) in geschützte Flächen umgewandelt werden sollen.

Für den Bereich „Forst- und Holzwirtschaft“ stellt sich die Situation anders dar. Die entscheidende Rolle bei der Beantwortung der verschiedenen Anfragen spielt hier das traditionell verantwortliche Landwirtschaftsressort. Es folgen das Finanz- sowie das Umweltministerium, das BMZ nimmt eine lediglich nachgeordnete Stellung ein. Auffällig ist gleichzeitig die relativ breitgefächerte Verteilung der Antworten über die restlichen Ministerien hinweg. Neben dem Wirtschafsministerium (BMWi) haben auch das Arbeits- (BMA) sowie das Bauressort (BMBau) einen erkennbaren Anteil bei der Bearbeitung der Anfragen. Diese Tatsache deckt sich mit den Erkenntnissen aus Kap. 5.1.2 wo bereits auf die vergleichsweise große thematische Heterogenität in dieser Oberkategorie hingewiesen wurde.

Das BMVEL setzte sich dabei vor allem mit Anfragen die in Zusammenhang mit Sturmschäden stehen auseinander. Ebenso wurden Probleme der holzverarbeitenden Industrie, des Holztransports und der technischen Unterstützung für die Forstwirtschaft im Osten Europas behandelt. Eine weitere Rolle spielt die Verwendung von Holz als nachwachsender Rohstoff und sein Einsatz als Energieträger. Die vom BMF behandelten Anfragen betreffen neben der Privatisierung von Waldflächen in den neuen Bundesländern auch die Freigabe von ehemaligen Truppenübungsplätzen für eine forstwirtschaftliche Nutzung. Daneben tauchen auch immer wieder Fragen der steuerlichen Entlastung von Forstbetrieben sowie die Gewährung von anderen finanziellen Sonderkonditionen auf.

Das BMU befaßt sich im Zusammenhang mit Anfragen aus der Oberkategorie „Forst- und Holzwirtschaft“ in erster Linie mit dem Einsatz und den gesundheitlichen Gefahren von Holzschutzmitteln. Darüber hinaus werden Möglichkeiten zur Förderung von Verpackungen aus Holz und der Einsatz von Holz bei der Müllverbrennung behandelt. Belange der Holzwirtschaft und des internationalen Holzhandels werden vom BMWi aufgegriffen, das BMA setzt sich mit Fragen des Arbeitsschutzes in Forst- und Holzwirtschaft auseinander und das BMBau befaßt sich mit der Verwendung von Holz bei Bauvorhaben des Bundes.

Noch charakteristischer präsentiert sich das Antwortverhalten der Ministerien im Hinblick auf die der Arbeit zu Grunde liegende Fragestellung. Geht man in diesem Zusammenhang von den beiden Unterkategorien „Wälder international“ (Oberkategorie „Wald-Natur-Umwelt“) sowie „Internationale Forst- und Holzwirtschaft“ (Oberkategorie „Forst- und Holzwirtschaft“) aus, ergibt sich das in Abb. 9 dargestellt Bild.

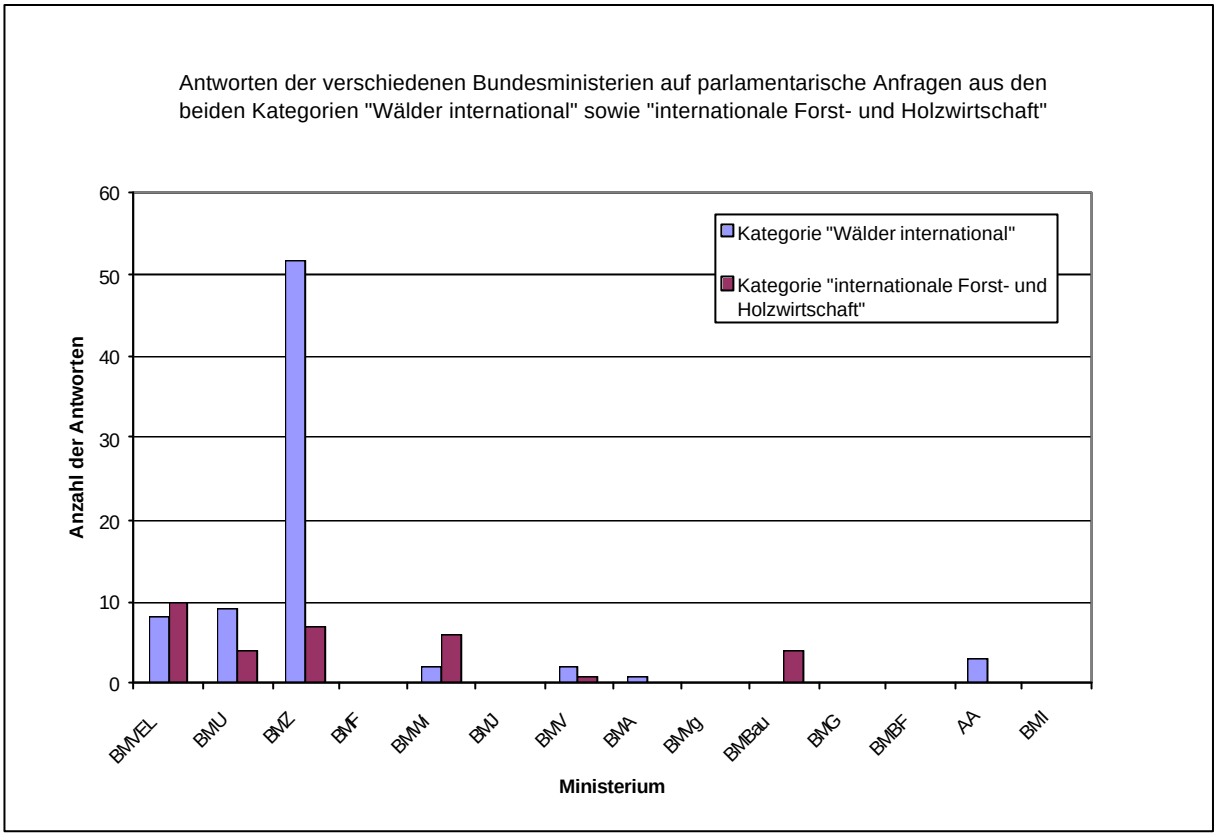


Abb. 9: Antworten der verschiedenen Bundesministerien auf parlamentarische Anfragen II

Im Gegensatz zur Betrachtung über alle parlamentarischen Anfragen hinweg, nimmt das BMZ für den Bereich „Wälder international“ eine klare Spitzenposition ein, gefolgt von BMU und BMVEL, die sich allerdings beide auf deutlich niedrigerem Niveau bewegen. Im Bereich „Internationale Forst- und Holzwirtschaft“ – der insgesamt nur sehr schwach vertreten ist – stellt sich das BMVEL noch vor BMZ und BMWi als führend heraus. Diese Ergebnisse in Abb. 9 können insofern überraschen, als daß primär BMU und BMVEL die politische Federführung im Rahmen von Prozessen des Internationalen Waldregimes (vgl. Kap. 2) innehaben, wohingegen dem BMZ hier unter institutionellen Gesichtspunkten eine lediglich beratende Funktion zukommt.

5.1.5 Sonstige Ergebnisse

Abschließend sollen im Zusammenhang mit der Analyse der DIP-Materialien noch zwei weitere Ergebnisse aufgegriffen und dargestellt werden. Zum einen werden dabei die verschiedenen Anfragen – aufgegliedert nach den *Fraktionen*, die sie in den Bundestag eingebracht haben – einer Betrachtung unterzogen. Zum anderen wird überprüft, ob sich bestimmte *Bundes-*

tagsabgeordnete besonders häufig mit der Gesamtthematik Wald und Forstwirtschaft auseinandersetzen.

In Abb. 10 sind die verschiedenen Anfragen[185] in der Oberkategorie „Wald-Natur-Umwelt“ nach den Fraktionen aufgeschlüsselt, von denen sie in das parlamentarische System eingebracht wurden.[186]

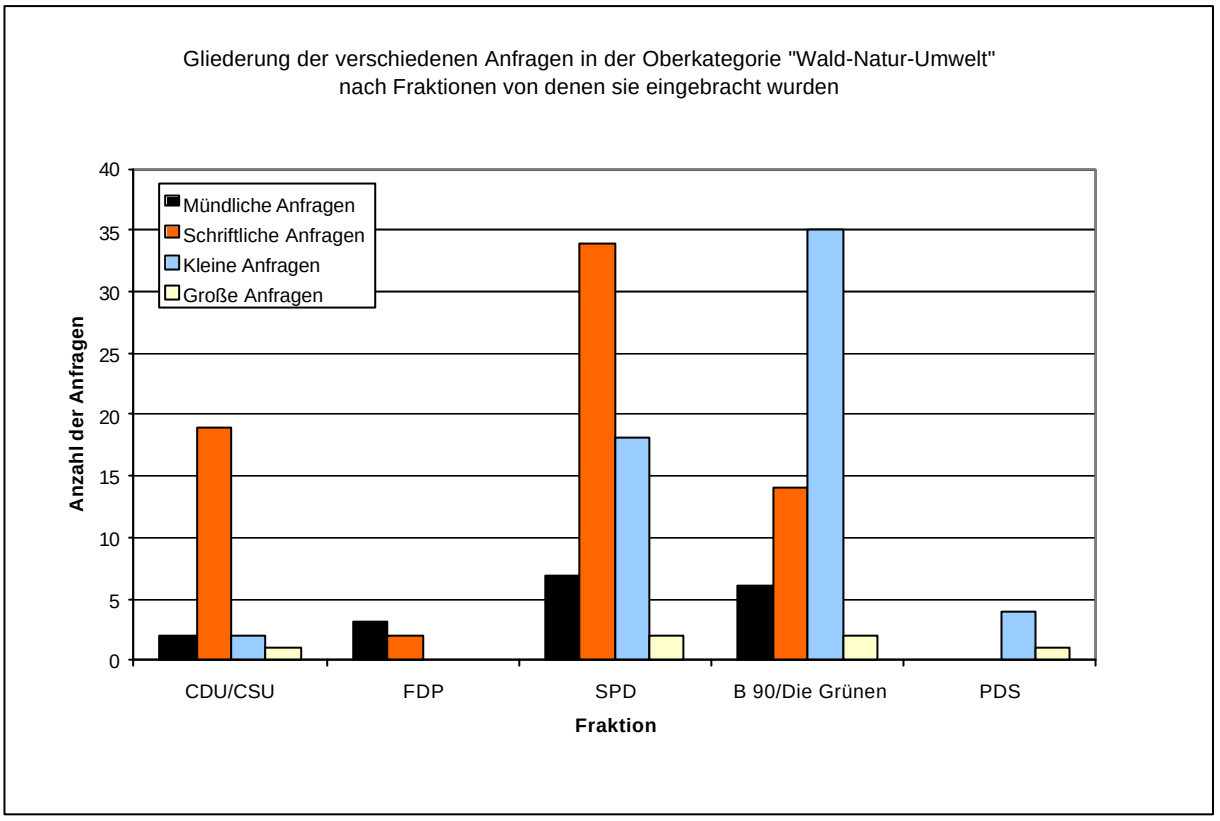


Abb. 10: Parlamentarische Anfragen in der Oberkategorie „Wald-Natur-Umwelt“ – gegliedert nach Fraktionen von denen sie eingebracht wurden

Deutlich läßt sich der Abbildung das insgesamt starke Engagement der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Zusammenhang mit umwelt- und naturschutzbezogenen Anfragen zur Gesamtthematik entnehmen. Dabei bedient sich die SPD in erste Linie des vergleichsweise schwachen parlamentarischen Kontrollinstruments der schriftlichen Anfrage; an zweiter Stelle rangieren die kleinen Anfragen. Auffällig für die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen ist die herausragende der Rolle der kleinen Anfragen, die sich durch die Tatsache, daß

[185] Die Anfragen einschließlich der 1965 installierten Aktuellen Stunde sowie die Regierungsbefragung gelten als klassische Kontrollinstrumente des Bundestages. Aufgrund der insgesamt geringen Fallzahl in der Untersuchung werden die letzten beiden Instrumente in den folgenden Grafiken nicht dargestellt.

[186] Zum besseren Verständnis bzw. zur besseren Interpretierbarkeit der folgenden Ergebnisse sei darauf hingewiesen, daß im untersuchten Zeitraum die Regierung in 11 von insgesamt 13 Jahren von CDU/CSU und FDP gestellt wurde.

sie von mindestens fünf Prozent der Abgeordneten gestellt werden müssen, in ihrer politischen Wertigkeit von den schriftlichen Anfragen abheben. Dieses Ergebnis spiegelt einen allgemeinen Trend im parlamentarischen System der BRD wider. So heißt es bei HÜBNER (1995: 28): „Seit dem Einzug der GRÜNEN 1983 in den Bundestag läßt sich eine deutliche Veränderung im Gebrauch der Kleinen Anfragen nachweisen: Sie erfreuen sich einer wesentlich größeren Beliebtheit und sind deutlich stärker zum Instrument der Opposition geworden." Bevorzugter Anfragetyp von CDU/CSU ist die schriftliche Anfrage; FDP und PDS spielen in der Oberkategorie „Wald-Natur-Umwelt" eine lediglich untergeordnete Rolle.

Untergliedert man die verschiedenen Anfragen in diesem Bereich nach Fraktionen *und* zusätzlich nach ihrer nationalen bzw. internationalen Ausrichtung, so zeigt sich, daß bei allen Fraktionen die *internationalen* Aspekte überwiegen (keine gesonderte Abbildung vorhanden). Besonders deutlich zeichnet sich dieses Ergebnis bei Bündnis 90/Die Grünen ab.

Ein anderes Bild präsentiert sich bei der nach Fraktionen aufgeschlüsselten Darstellung der verschiedenen Anfragen in der Oberkategorie „Forst- und Holzwirtschaft" (Abb. 11).

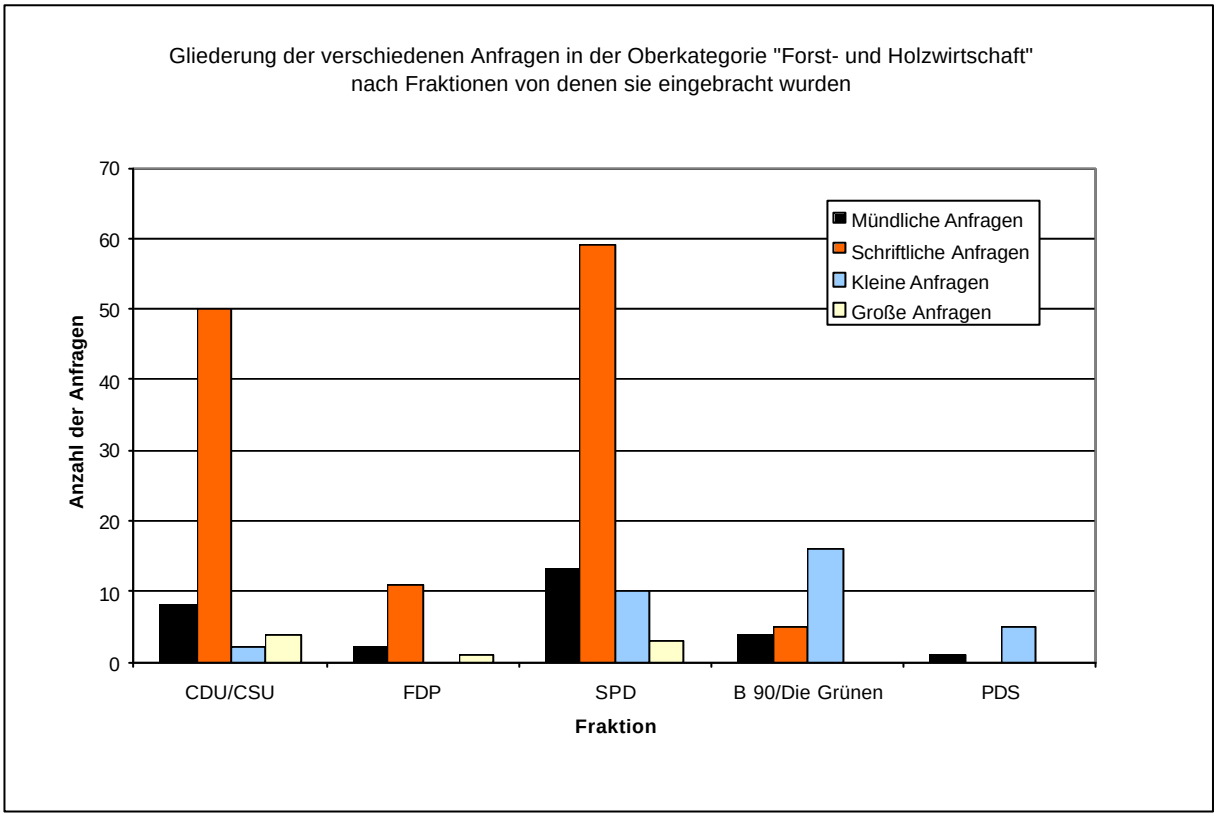


Abb. 11: Parlamentarische Anfragen in der Oberkategorie „Forst- und Holzwirtschaft" – gegliedert nach Fraktionen von denen sie eingebracht wurden

Im Gegensatz zu den Ergebnissen in der Oberkategorie „Wald-Natur-Umwelt“ fällt das sehr schwache Engagement von Bündnis 90/Die Grünen in der Oberkategorie „Forst- und Holzwirtschaft“ auf. Zwar liegt der Schwerpunkt der Instrumentenwahl noch immer bei den kleinen Anfragen, insgesamt ist die Anzahl der von Bündnis 90/Die Grünen eingebrachten Anfragen aber um mehr als die Hälfte zurückgegangen.

Erwähnenswert ist das vergleichsweise starke Engagement von CDU/CSU in diesem Bereich, das sich primär in Form von schriftlichen Anfragen manifestiert. Auch die FDP tritt hier – wenn auch auf sehr niedrigem Niveau – stärker in Erscheinung als dies in Abb. 10 der Fall ist. Lediglich die SPD verharrt in beiden Oberkategorien auf einem summarisch ähnlichen Niveau. Unter qualitativen Gesichtspunkten ist dabei im Vergleich zur Oberkategorie „Wald-Natur-Umwelt“ ein Rückgang der kleinen und eine Zunahme der schriftlichen Anfragen feststellbar. Auch im Bereich „Forst- und Holzwirtschaft“ spielen FDP und PDS eine nur marginale Rolle, obwohl sich das Engagement der FDP insgesamt mehr als verdoppelt hat.

Untergliedert man die verschiedenen Anfragen in diesem Bereich nach Fraktionen *und* zusätzlich nach ihrer nationalen bzw. internationalen Ausrichtung, so zeigt sich, daß bei allen Fraktionen mit weitem Abstand die *nationalen Aspekte* überwiegen (keine gesonderte Abbildung vorhanden). Besonders deutlich zeichnet sich dieses Ergebnis bei der SPD sowie bei CDU/CSU ab.

Den DIP-Materialien läßt sich nicht nur entnehmen welche Fraktionen für die verschiedenen parlamentarischen Vorgänge verantwortlich sind, sondern es werden auch diejenigen *Abgeordneten* aufgeführt, die die entsprechenden Unterlagen (z.B. Anfragen) erarbeitet und unterzeichnet bzw. einen entsprechenden Redebeitrag geleistet haben. In Tabelle 1 ist dargestellt, welche Abgeordneten in Zusammenhang mit parlamentarischen Vorgängen zur Thematik Wald und Forstwirtschaft eine regelmäßige Rolle gespielt haben bzw. spielen und mit wie vielen Einzelvorgängen sie sich jeweils in Verbindung bringen lassen. Dabei werden aus Gründen der Übersichtlichkeit nur Personen aufgeführt, die in einer der letzten beiden Wahlperioden (13. und 14. WP) Mitglieder des Deutschen Bundestages waren bzw. sind und in den analysierten Unterlagen mindestens zehnmal als direkt Beteiligte aufgeführt wurden.

Tabelle 1: Abgeordnete des Deutschen Bundestages, die sich regelmäßig mit der Thematik Wald und Forstwirtschaft auseinandersetz(t)en

Abgeordnete(r):	**Fraktion:**	**Häufigkeit der Nennung:**
1) Adler, Brigitte	SPD	10
2) Bulling-Schröter, Eva-Maria	PDS	10
3) Eid, Uschi[187]	Bündnis 90/Die Grünen	11
4) Ganseforth, Monika	SPD	10
5) Hartenstein, Liesel (*)[188]	SPD	48
6) Heinrich, Ulrich	FDP	17
7) Kastner, Susanne	SPD	11
8) Köster-Loßack, Angelika	Bündnis 90/Die Grünen	10
9) Kubatschka, Horst	SPD	17
10) Lemke, Steffi	Bündnis 90/Die Grünen	11
11) Mehl, Ulrike	SPD	15
12) Müller, Michael	SPD	10
13) Sielaff, Horst (*)	SPD	10
14) Susset, Egon (*)	CDU/CSU	11
15) Thalheim, Gerald[189]	SPD	16
16) Volmer, Ludger[190]	Bündnis 90/Die Grünen	16
17) Wallow, Hans (*)	SPD	10
18) Wright, Heidemarie	SPD	15

In den Reihen der Abgeordneten des Deutschen Bundestags läßt sich ein Kreis von 18 Personen ausmachen, die immer wieder die Thematik Wald und Forstwirtschaft aufgreifen und sich entsprechend damit auseinandersetzen. Davon gehören 11 der SPD-Fraktion an, 4 Abgeordnete sind Mitglieder von Bündnis 90/Die Grünen. Die Fraktionen von CDU/CSU, FDP und PDS sind nur mit je einem Abgeordneten vertreten. Auffällig ist die herausragende Position von Frau Hartenstein (SPD), die im Zusammenhang mit 48 parlamentarischen Vorgängen zu waldbezogenen Themen aufgeführt wird.

Im Hinblick auf eine *internationale* bzw. *nationale* Schwerpunktsetzung durch die einzelnen Abgeordneten (keine gesonderte Abbildung vorhanden) läßt sich kein eindeutiger Trend feststellen. Tendenziell werden häufiger Themen aus der Oberkategorie „Wald-Natur-Umwelt“ und somit auch internationale Aspekte aufgegriffen. Gleichzeitig weisen fünf der identifizierten Abgeordneten eine starke Affinität zum Bereich „Forst- und Holzwirtschaft“ auf und befassen sich vorwiegend mit Themen aus dieser Oberkategorie.

[187] Frau Eid ist zum aktuellen Zeitpunkt Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ.
[188] Es sei darauf hingewiesen, daß die mit einem (*) markierten Personen keine Mitglieder des Deutschen Bundestages in der aktuellen 14. Wahlperiode sind.
[189] Herr Thalheim ist zum aktuellen Zeitpunkt Parlamentarischer Staatssekretär im BMVEL.
[190] Herr Volmer ist zum aktuellen Zeitpunkt Staatsminister im Auswärtigen Amt.

5.2 Bund-Länder-Vergleich: Aspekte internationaler Waldpolitik in den Jahresberichten ausgewählter Landesforstverwaltungen und in den Agrarberichten des BMVEL

Die folgenden Ergebnisse sind eine Darstellung der Informationen, die im Rahmen der Inhaltsanalyse von *Jahresberichten* ausgewählter Landesforstverwaltungen sowie von *Agrarberichten* des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL)[191] gewonnen werden konnten. Insgesamt wurden im Betrachtungszeitraum von 1990 bis 1999 die Berichte der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen analysiert (vgl. Kap. 4.2.3). Keine Berücksichtigung fanden dabei die Jahrgänge 1998 und 1999 aus Rheinland-Pfalz, die bis zum Abschluß der Untersuchung noch nicht veröffentlicht waren. Gleiches gilt für die Jahrgänge 1990 bis 1993 in Thüringen und den Jahrgang 1990 in Sachsen,[192] die aus gesamtpolitischen Gründen (deutsche Wiedervereinigung) nicht zur Verfügung standen.[193] Die Ergebnisdarstellung erfolgt in komprimierter Form und greift lediglich die für die Untersuchung wichtigsten Aspekte auf.

5.2.1 Verteilung der Häufigkeiten in den Oberkategorien

Durch die Analyse der Jahres- bzw. Agrarberichte lassen sich im Untersuchungszeitraum insgesamt 600 *Erwähnungen* von inhaltlichen Aspekten des Internationalen Waldregimes (vgl. Kap. 2) nachweisen. Abbildung 12 macht deutlich, wie sich diese auf die ausgeschiedenen Oberkategorien „Wald & Weltklima“, „Wald & Biodiversität“, „UN-Waldprozeß“, „Pan-Europäischer Ministerprozeß“, „Wald in der EU“ sowie „Wald & sonstige internationale Prozesse“ verteilen. Der Grafik kann ebenfalls entnommen werden, welchen spezifischen Anteil die sieben untersuchten Bundesländer einerseits und das BMVEL andererseits an der Gesamtheit der identifizierten Erwähnungen haben.

Die Auswertung der vorhandenen Daten zeigt, daß von den sechs theoretisch abgeleiteten Oberkategorien (vgl. Kap. 4.2.3) die beiden Bereiche „Pan-Europäischer Ministerprozeß“

[191] Das BMVEL hat bislang nur in unregelmäßigen Abständen (1994, 1997, 2001) einen eigenen „Waldbericht der Bundesregierung“ veröffentlicht. Um im Untersuchungszeitraum dennoch einen Vergleich zwischen BMVEL und Bundesländern zu ermöglichen, wurden die jährlich erscheinenden *Agrarberichte* der Bundesregierung für die Analyse herangezogen. Diese enthalten eigene Abschnitte zum Themenkomplex Wald auf nationaler und internationaler Ebene.

[192] Das Bundesland Sachsen veröffentlicht keinen separaten Jahresbericht der Landesforstverwaltung, sondern einen „*Agrarbericht*“, in welchem der Thematik „Wald, Forstwirtschaft und Jagd“ ein eigener Abschnitt gewidmet ist.

[193] Es kann davon ausgegangen werden, daß die fehlenden Jahresberichte der ostdeutschen Bundesländer nicht zu einer Verzerrung der dargestellten Ergebnisse führen, da Aspekte einer globalen Waldpolitik zu Beginn der neunziger Jahre in keinem der untersuchten Bundesländer in nennenswertem Umfang nachzuweisen waren.

sowie „Wald & sonstige internationale Prozesse“ eine stark untergeordnete Stellung einnehmen und nur in geringer Häufigkeit vertreten sind. Aus Gründen der besseren Übersichtlichkeit und Praktikabilität wird im weiteren Verlauf der Ergebnisdarstellung auf diese beiden Kategorien verzichtet.

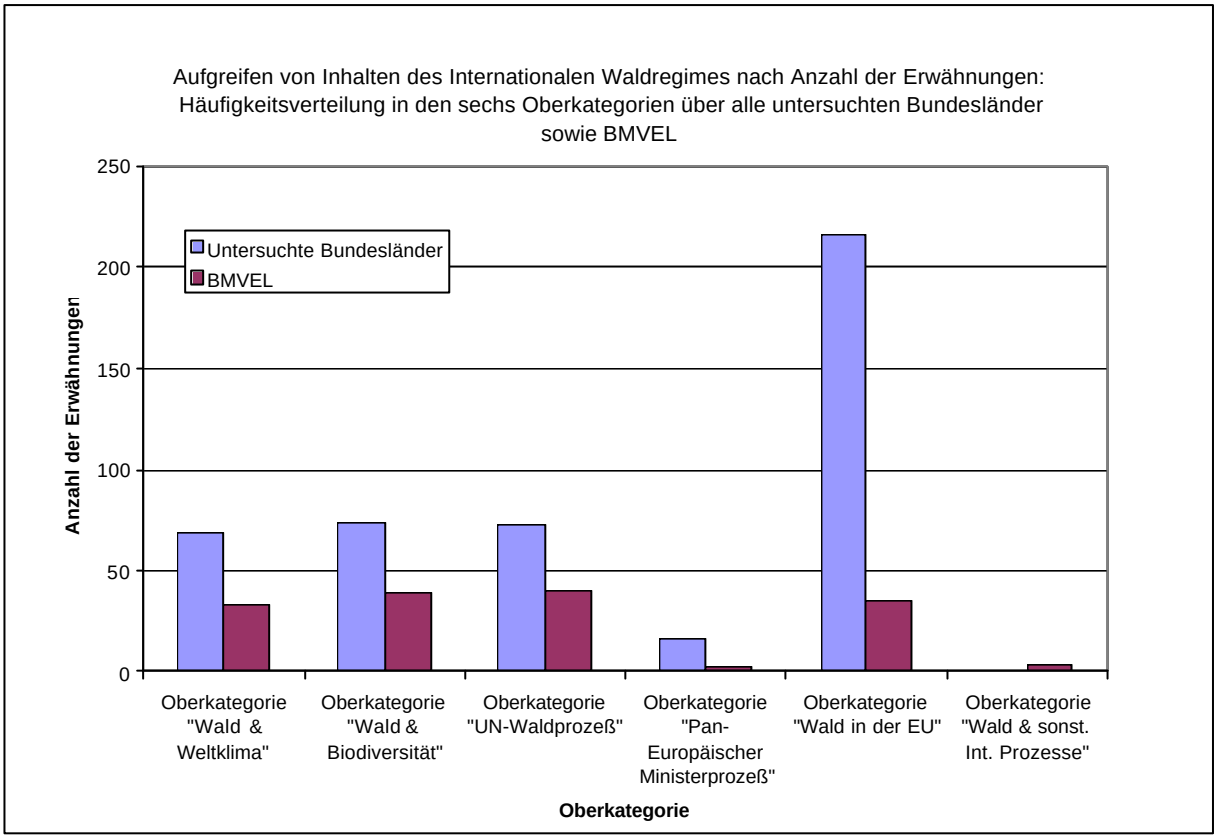


Abb. 12: Aufgreifen von Inhalten des Internationalen Waldregimes

Auffällig ist zunächst die Tatsache, daß die Agrarberichte des BMVEL in den ersten drei Oberkategorien jeweils ein Drittel der identifizierten Erwähnungen von Inhalten des Waldregimes enthalten, die übrigen zwei Drittel entfallen auf die untersuchten Bundesländer. Dieses Ergebnis gewinnt an Aussagekraft, wenn berücksichtigt wird, daß in der Analyse 10 Agrarberichten des BMVEL insgesamt 63 Jahresberichte der Länder gegenüberstehen. Es läßt sich insofern vermuten, daß die Themen „Wald & Weltklima“, „Wald & Biodiversität“ sowie „UN-Waldprozeß“ für das Bundesministerium eine vergleichsweise hervorgehobene Stellung einnehmen.

Anders stellt sich die Situation in der Oberkategorie „Wald in der EU“ dar, wo sich fast neunzig Prozent der nachgewiesenen Erwähnungen auf die Bundesländer konzentrieren. Dieses primär quantitativ ausgerichtete Ergebnis läßt sich durch eine zusätzliche qualitative Kompo-

nente weiter erschließen und interpretieren. Eine nähere thematische Betrachtung offenbart, daß es hier inhaltlich fast ohne Ausnahme um Fragen der *finanziellen Förderung* durch die EU sowie um Aspekte eines EU-weit koordinierten *Monitoring* bzw. einer EU-weiten *Forschung* mit Bezug zum Wald geht. Vor dem Hintergrund der spezifischen forstpolitischen Kompetenz und v.a. des finanziellen Eigeninteresses der Bundesländer wird die auffällig hohe Anzahl von Erwähnungen in dieser Oberkategorie erklärbar.

Abschließend sei darauf hingewiesen, daß sich die *jeweilige Anzahl der Nennungen* in den drei Oberkategorien „Wald & Weltklima“, „Wald & Biodiversität“ und „UN-Waldprozeß“ bei den Bundesländern in fast identischer Höhe bewegt. Mit anderen Worten: Alle drei Oberkategorien werden im Untersuchungszeitraum etwa gleich oft behandelt. Diese auffällig eng beieinander liegenden Erwähnungshäufigkeiten lassen sich auch beim BMVEL beobachten.

5.2.2 Häufigkeitsverteilung in den Oberkategorien, aufgeschlüsselt nach einzelnen Bundesländern und BMVEL

Abbildung 13 zeigt in Form einer kumulativen Darstellung, wie sich die Anzahl der Erwähnungen von Inhalten des Waldregimes in den vier Oberkategorien „Wald & Weltklima“, „Wald & Biodiversität“, „UN-Waldprozeß“ und „Wald in der EU“ auf die einzelnen Bundesländer sowie auf das BMVEL verteilt.

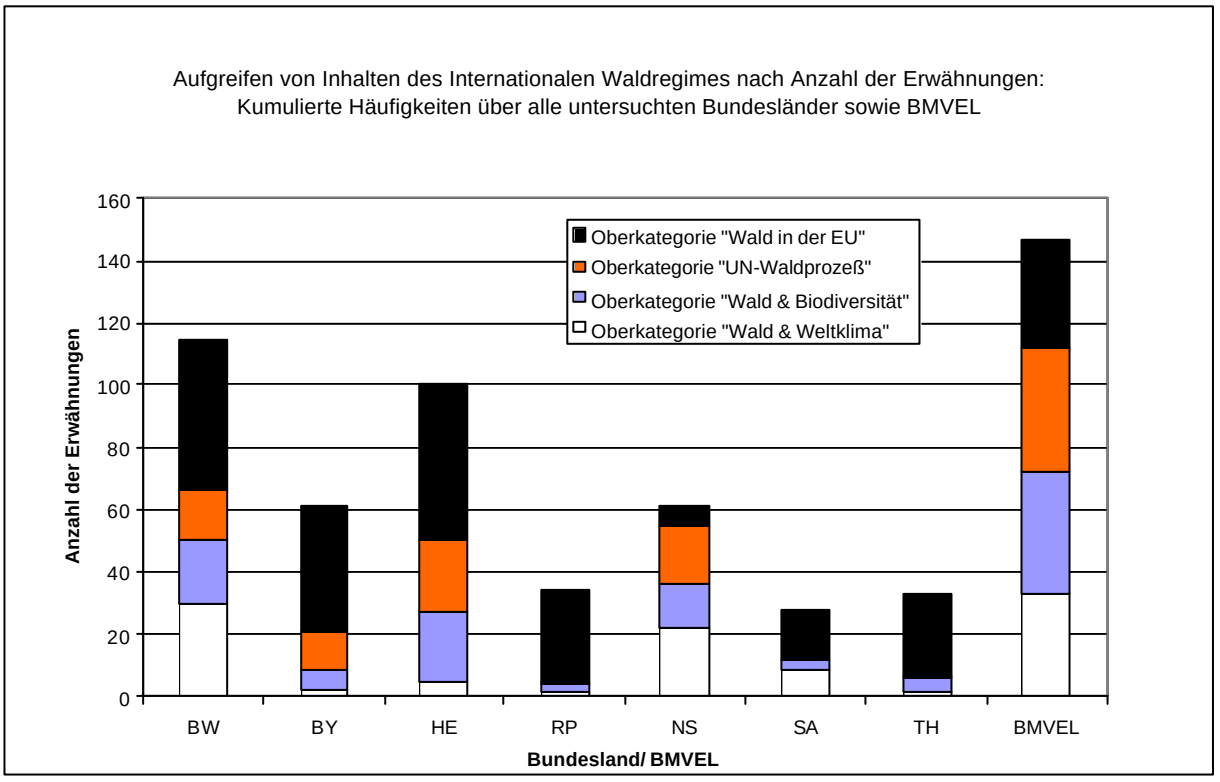


Abb. 13: Aufgreifen von Inhalten des Internationalen Waldregimes – Kumulierte Häufigkeiten

Die Betrachtung der Grafik läßt die generelle Aussage zu, daß die einzelnen Bundesländer sowohl untereinander als auch im Vergleich mit dem BMVEL große Unterschiede in quantitativer und qualitativer Hinsicht aufweisen. Dabei kann grundsätzlich und erwartungsgemäß festgehalten werden, daß keines der sieben untersuchten Bundesländer mit dem BMVEL im Hinblick auf die Summe der Einzelerwähnungen gleichziehen kann. Darüber hinaus verteilen sich die identifizierten Erwähnungen beim BMVEL sehr gleichmäßig über die vier betrachteten Oberkategorien „Wald & Weltklima", „Wald & Biodiversität", „UN-Waldprozeß" und „Wald in der EU", während sich bei den einzelnen Bundesländern hier deutliche Unterschiede erkennen lassen.

Der Vergleich der Bundesländer untereinander erlaubt in *quantitativer Hinsicht* eine Unterteilung in drei Gruppen. Eine erste Gruppe wird von Baden-Württemberg und Hessen gebildet, für die sich in den vier Oberkategorien eine Erwähnungshäufigkeit nachweisen läßt, die um den Wert 100 schwankt. Eine zweite Gruppe besteht aus Bayern und Niedersachsen, bei denen die aufsummierte Anzahl der Erwähnungen den Wert 60 erreicht. Eine dritte Gruppe setzt sich aus Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen zusammen, die mit etwa 30 Erwähnungen deutlich hinter den anderen Bundesländern zurückbleiben. Dieses Ergebnis ist insofern bemerkenswert, als daß bei der vorliegenden Betrachtung die Länder mit „traditionellen" Landwirtschaftsressorts[194] (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen) eine Spitzenposition einnehmen. Mit Ausnahme Hessens greifen die Länder mit sog. „gemischten Ressorts"[195] (Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen) im Untersuchungszeitraum nur selten Aspekte des Internationalen Waldregimes auf.

Eine genauere Betrachtung der Häufigkeitsverteilung in den einzelnen Oberkategorien zeigt, daß auch in *qualitativ-inhaltlicher Hinsicht* grundlegende Unterschiede zwischen den Bundesländern existieren. So wird der international bedeutende Themenkomplex „Wald & Weltklima" in nennenswerter Häufigkeit fast ausschließlich von Baden-Württemberg und Niedersachsen aufgegriffen. Ähnlich verhält es sich in der Oberkategorie „Wald & Biodiversität", wo drei Viertel der nachgewiesenen Erwähnungen auf die Länder Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen entfallen.

Die Nennungen im Bereich „UN-Waldprozeß" erweisen sich bei einer differenzierten Betrachtung der Ergebnisse als nur bedingt aussagekräftig. Fast 90 Prozent der nachgewiesenen Erwähnungen lassen sich hier der Unterkategorie „Internationale/ Technische Zusammenarbeit" zuordnen und befassen sich vorrangig mit klassischen Fragen der Entwicklungshilfe. In

[194] In der Regel „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten".

der Regel handelt es sich um die Beschreibung von konkreten Projekten der Technischen Zusammenarbeit, die vom jeweiligen Bundesland unterstützt werden. Elemente des UN-Waldprozesses im *engeren* Sinne, wie etwa der IPF/ IFF-Prozeß (vgl. Kap. 2) werden hingegen von allen Bundesländern nur sehr vereinzelt aufgegriffen. Dies gilt nicht für das BMVEL, das im Gegensatz zu den Bundesländern ganz dezidiert konkrete Elemente des Internationalen Waldregimes darstellt und diskutiert.

Eine auffällige Gemeinsamkeit weisen die Bundesländer untereinander lediglich in der Oberkategorie „Wald in der EU“ auf. Mit Ausnahme Niedersachsens dominiert dieser von den Themen „Förderungen/ Prämien“ bzw. „Monitoring/ Forschung“ geprägte Komplex deutlich die Gesamthäufigkeit der Erwähnungen.

Da eine primär auf Nennung bestimmter Aspekte ausgerichtete Analyse nur bedingt Rückschlüsse auf den *Umfang* bzw. die *Intensität* der Behandlung eines Themas zuläßt, wird die Ergebnisdarstellung im Folgenden um die Dimension der **Anzahl von Zeilen** erweitert.

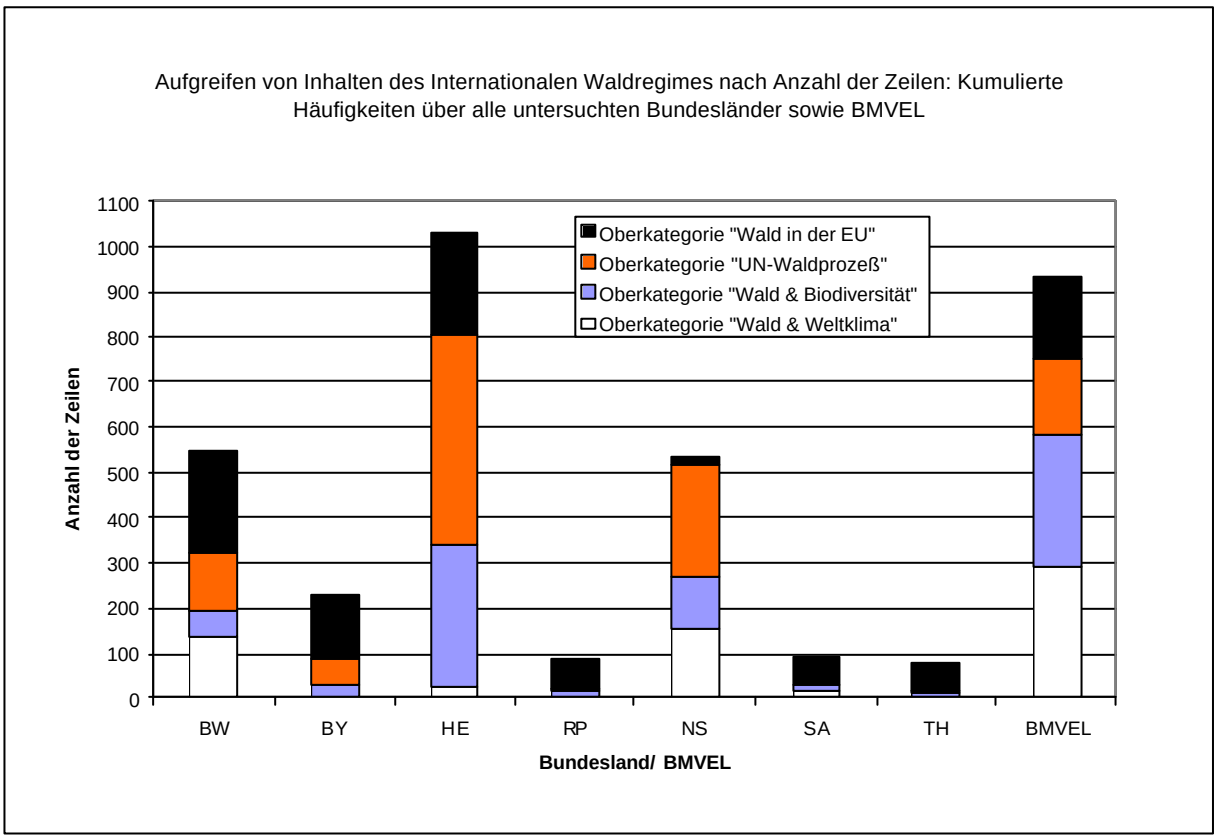


Abb. 14: Aufgreifen von Inhalten des Internationalen Waldregimes nach Anzahl der Zeilen – kumulierte Häufigkeiten

[195] In der Regel „Umwelt/ Naturschutz, Landwirtschaft und Forsten.

Im Vergleich zur Ergebnisdarstellung nach der Häufigkeit der Erwähnungen offenbart sich in Abb. 14 ein leicht verändertes Bild. Noch vor dem BMVEL und weit vor den übrigen Bundesländern übernimmt *Hessen* die Führung im Hinblick auf den nach Zeilen bemessenen Umfang der entsprechenden Erwähnungen in den einzelnen Jahres- bzw. Agrarberichten. Diese Tatsache läßt sich v.a. auf die starke Position der beiden Oberkategorien „UN-Waldprozeß" sowie „Wald & Biodiversität" zurückführen und muß vor diesem Hintergrund genauer betrachtet werden. Dabei wird deutlich, daß sich die hessischen Jahresberichte sehr ausführlich (ca. 120 Zeilen pro Jahrgang) mit der Darstellung von konkreten Entwicklungshilfeprojekten befassen, die in der Analyse der Oberkategorie „UN-Waldprozeß" zugeordnet wurden, obwohl sie nicht direkt mit Elementen der UN-Waldpolitik in Zusammenhang stehen. Zieht man diesen Wert von der Gesamtzahl der identifizierten Zeilen ab, *relativiert sich* die exponierte Stellung des Landes. Bemerkenswert bleibt dennoch die herausragende Rolle, welche die Oberkategorie „Wald & Biodiversität" in Hessen spielt.

Analog zu den in Abb. 13 dargestellten Ergebnissen läßt auch die Betrachtung des Zeilenumfangs die Aussage zu, daß sich die untersuchten Bundesländer nach quantitativen und qualitativen Gesichtspunkten gruppieren lassen. Unter primär *quantitativen* Aspekten können dabei Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen zusammengefaßt werden, die den verschiedenen Inhalten einer globalen Waldpolitik insgesamt mehr als 500 Zeilen eingeräumt haben. Bayern nimmt mit etwas mehr als 200 Zeilen eine Mittelstellung ein, während Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen mit nicht einmal 100 Zeilen wiederum weit hinter den übrigen Ländern zurückbleiben. Das BMVEL besetzt nach Relativierung der hessischen Ergebnisse (vgl. oben) auch in diesem Fall mit mehr als 900 Zeilen die Spitzenposition.

In *qualitativ-inhaltlicher* Hinsicht kann festgehalten werden, daß die Behandlung der Thematik „Wald & Weltklima" neben dem BMVEL fast ausschließlich auf Baden-Württemberg und Niedersachsen entfällt. Die Oberkategorie „Wald & Biodiversität" wird in nennenswertem Umfang nur vom BMVEL, Hessen, Baden-Württemberg und Niedersachsen aufgegriffen. Für den Bereich „UN-Waldprozeß" sollen aufgrund der ergebnisverzerrenden „Entwicklungshilfeproblematik" (vgl. oben) keine Aussagen getroffen werden. Insgesamt sei auch in diesem Fall auf die herausragende Rolle der Oberkategorie „Wald in der EU" hingewiesen, die mit Ausnahme Niedersachsens das Gesamtergebnis bei den Bundesländern entscheidend prägt.

5.2.3 Chronologische Verteilung ausgewählter Ergebnisse im Untersuchungszeitraum

Abbildung 15 stellt dar, wie sich die Anzahl der Zeilen in der Oberkategorie *„Wald & Weltklima“* von 1990 bis 1999 in den Jahresberichten der Bundesländer und in den Agrarberichten des BMVEL entwickelt hat.

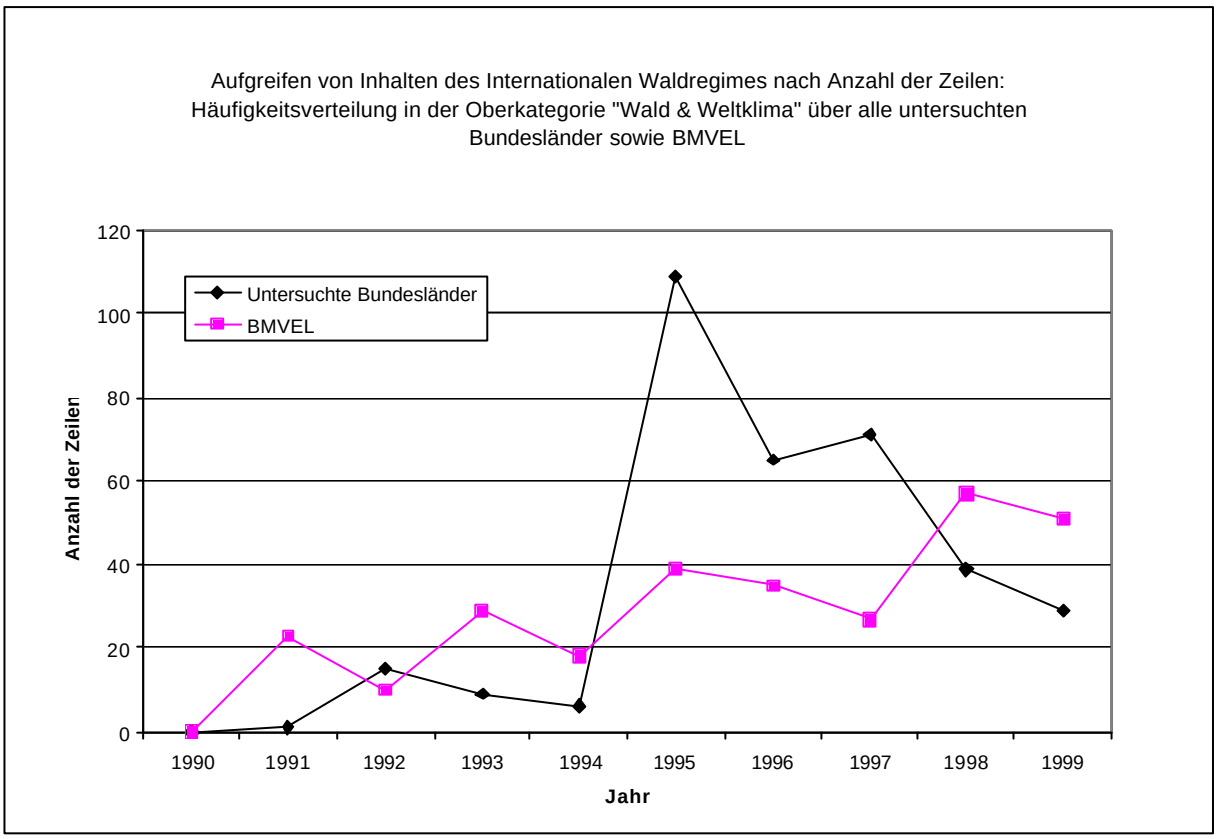


Abb. 15: Häufigkeitsverteilung in der Oberkategorie „Wald & Weltklima“

Prinzipiell macht die Grafik deutlich, daß sich die Auseinandersetzung mit der Thematik „Wald & Weltklima“ bei den Bundesländern bis ins Jahr 1994 auf einem sehr niedrigen Niveau bewegt; alle sieben untersuchten Länder zusammen haben diesem Aspekt in den entsprechenden fünf Jahren insgesamt nur etwa 30 Zeilen gewidmet. Erst im Jahr 1995 – drei Jahre nach der Verabschiedung der Klimarahmenkonvention in Rio – ist ein Anstieg auf über 100 Zeilen zu beobachten. Auch in den Jahren 1996 und 1997 wird der Klima- bzw. CO_2-Problematik eine vergleichsweise höhere Beachtung geschenkt. In diesem Zusammenhang sei allerdings nochmals darauf hingewiesen, daß sich diese Entwicklung fast ausschließlich auf ein verstärktes Aufgreifen der Thematik durch Baden-Württemberg und Niedersachsen zurückführen läßt, während sie in den übrigen Ländern nur eine sehr untergeordnete Rolle spielt (vgl. auch Abb. 14). Von 1998 an ist wiederum eine Abnahme der Zeilenanzahl auf Werte von 40 bzw. 30 zu beobachten. Dies ist insofern überraschend, als in diesem Zeitraum auf

globaler Ebene im Rahmen der Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll eine sehr intensive Auseinandersetzung über die Rolle von Wäldern bei der Bindung von CO_2 geführt wurde.

Die offensichtliche Vernachlässigung eines international derart bedeutsamen Themas mit engem Bezug zum Wald tritt noch deutlicher hervor, wenn die entsprechenden Werte beispielhaft mit Ergebnissen aus anderen Themenbereichen in Beziehung gesetzt werden. So widmen die untersuchten Bundesländer im gleichen Betrachtungszeitraum etwa 5.500 Zeilen dem Themenkomplex „Jagd & Wild“, wohingegen dies im Bereich „Wald & Weltklima“ gerade einmal 340 sind. Aufgrund der Aktualität des Themas „Klimaschutz“, seiner möglichen Auswirkungen auf die Waldbewirtschaftung und seiner Resonanz in Presse und Öffentlichkeit ist eine derartige Prioritätensetzung nur schwer nachvollziehbar.

Im Gegensatz zu den Bundesländern wird die Klimaproblematik vom BMVEL ab 1991 in einer Größenordnung von etwas mehr als 20 Zeilen aufgegriffen und erfährt in den folgenden Jahren eine tendenziell zunehmende Beachtung. Vor allem ab 1998 ist eine sichtbare Zunahme der Zeilenzahl festzustellen, was darauf hindeutet, daß das Bundesministerium der Relevanz des Themas entsprechend Rechnung trägt.

Die Anzahl der identifizierten Zeilen in der Oberkategorie *„Wald & Biodiversität“* in den Jahresberichten der Bundesländer und in den Agrarberichten des BMVEL ist Gegenstand von Abbildung 16.

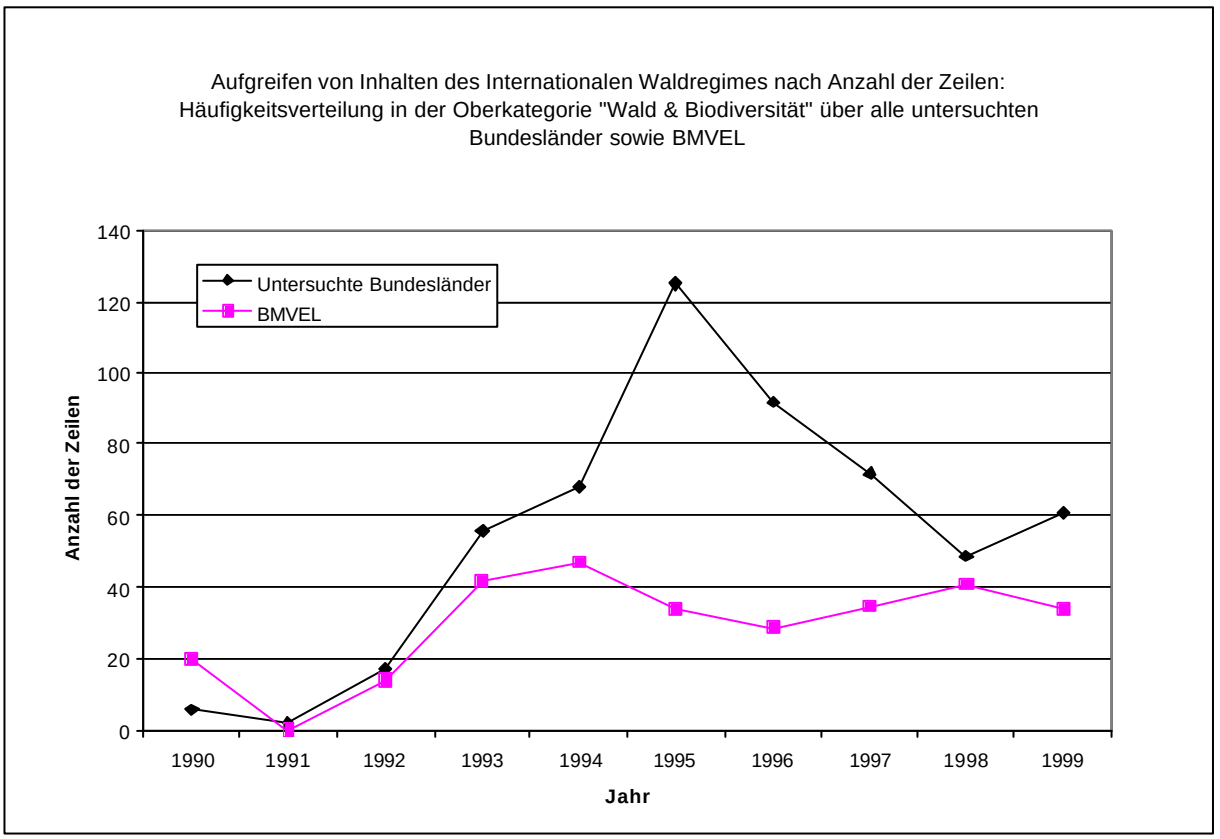


Abb. 16: Häufigkeitsverteilung in der Oberkategorie „Wald & Biodiversität“

Sowohl bei den untersuchten Bundesländern als auch beim BMVEL fällt in diesem Fall der quantitative Sprung zwischen den Jahren 1992 und 1993 auf, wo sich die entsprechenden Werte jeweils verdreifachen. Offensichtlich hat die Verabschiedung der Biodiversitätskonvention im Rahmen der Rio-Konferenz 1992 (vgl. Kap. 2) zu einer verstärkten Behandlung des Themas in den Jahresberichten der Länder und in den Agrarberichten des Bundesministeriums geführt.

Einen stark unterschiedlichen Verlauf für Bundesländer und BMVEL zeigt die Grafik hingegen in den Jahren von 1994 bis 1999. Während sich das Bundesministerium auf einem tendenziell gleichbleibenden Niveau mit Fragen der biologischen Vielfalt beschäftigt, bildet das Jahr 1995 bei den Ländern ein absolutes Maximum, um bis 1999 wieder auf Werte in der Größenordnung von 1993 zurückzufallen. Auch hier sei nochmals darauf hingewiesen, daß sich die Anzahl der nachgewiesenen Zeilen fast ausschließlich auf Hessen, Niedersachsen und Baden-Württemberg verteilt, während die Biodiversitäts-Problematik in den übrigen vier Bundesländern eine bislang zu vernachlässigende Rolle einnimmt (vgl. auch Abb. 14).

Analog zur Ergebnisdarstellung in der Oberkategorie „Wald & Weltklima“ kann auch in diesem Kontext festgehalten werden, daß der in der globalen Umweltpolitik herausragenden Frage der Biodiversität (insg. ca. 550 Zeilen) im Vergleich zu regionalen Aspekten wie „Jagd & Wild“ (insg. ca. 5.500 Zeilen) kein entsprechend großer Stellenwert eingeräumt wird.

Abbildung 17 soll dazu dienen, die bisher dargestellten Unterschiede zwischen den betrachteten Bundesländern und dem BMVEL im Hinblick auf eine Wahrnehmung des Internationalen Waldregimes weiter zu verdeutlichen. Die Grafik zeigt, mit welcher Häufigkeit die Bundesländer und das BMVEL konkrete Elemente/ Prozesse des Internationalen Waldregimes *wörtlich* in ihren jeweiligen Ausführungen erwähnen. Grundlage für die entsprechende Analyse war ein Schlagwortkatalog, der sich in Anhang III befindet und Begriffe wie Klimarahmenkonvention, UNCED, CSD oder IPF/ IFF enthält. Keine Berücksichtigung fanden in diesem Zusammenhang Begrifflichkeiten aus dem direkten Umfeld der Europäischen Union (wie z.B. das Level II-Projekt der EU), die einen stark EU-spezifischen Charakter aufweisen und nur bedingt mit dem Waldregime im engeren Sinne in Verbindung stehen.

Die Darstellung der entsprechenden inhaltsanalytischen Ergebnisse bestätigt in aller Deutlichkeit die bisher festgestellten Tendenzen. Während das BMVEL bereits im Jahr *nach* der Konferenz über Umwelt und Entwicklung (1992) mehrfach wörtlichen Bezug auf einzelne

Elemente des Internationalen Waldregimes nimmt, setzt eine erkennbare Entwicklung bei den Bundesländern erst 1997 – fünf Jahre nach Rio – ein.

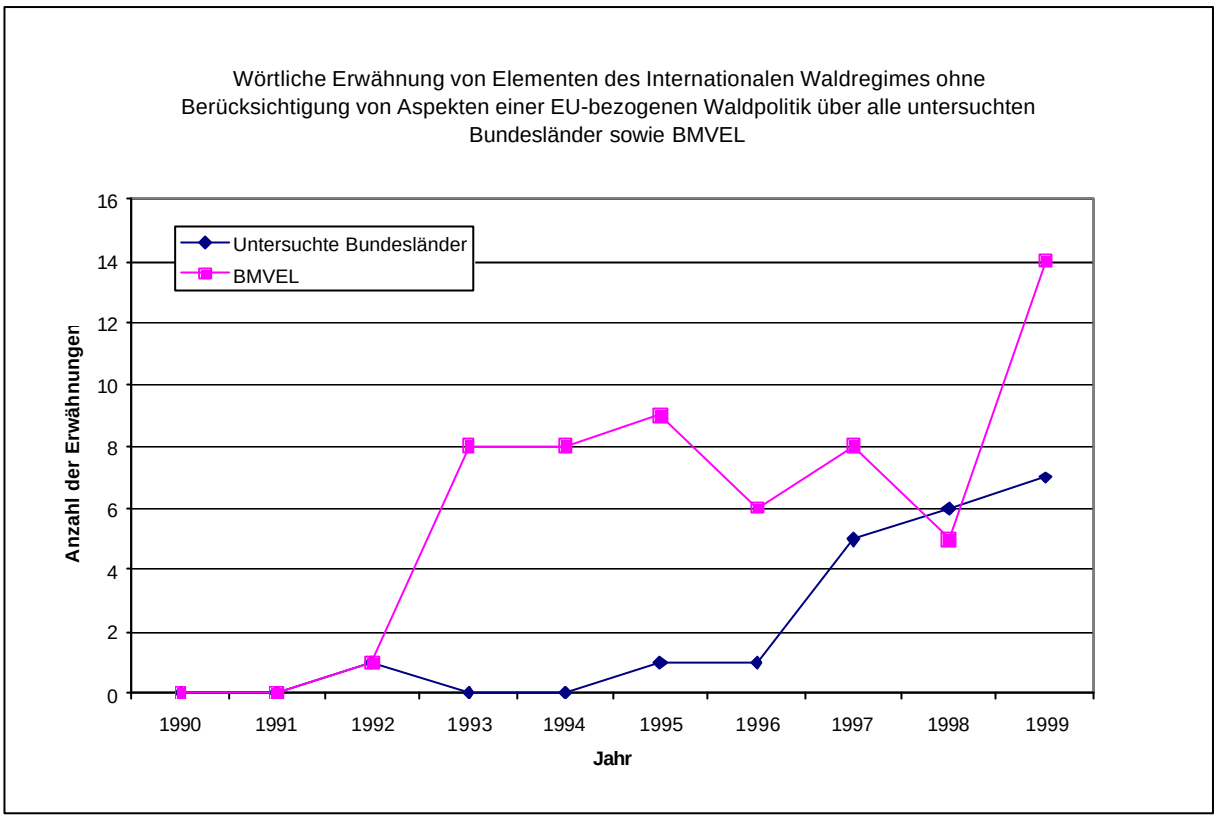


Abb. 17: Wörtliche Erwähnung von Elementen des Internationalen Waldregimes

Die Anzahl der wörtlichen Erwähnungen schwankt in den Agrarberichten des BMVEL zwischen den Werten fünf und neun, um im Jahr 1999 ein Maximum von 14 zu erreichen. Eine *qualitativ-inhaltliche* Betrachtung der Ergebnisse zeigt dabei, daß das Bundesministerium Elemente aus verschiedenen Bereichen des Waldregimes aufgreift. Regelmäßig genannt werden z.B. die Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED), die Agenda 21, die Klimarahmenkonvention (FCCC), der IPF/ IFF-Prozeß, der Helsinki-Prozeß und die Arbeit der Commission on Sustainable Development (CSD). Insgesamt vermitteln die Agrarberichte den Eindruck, daß die waldbezogenen umweltpolitischen Prozesse auf globaler Ebene für das BMVEL von hoher Relevanz sind und daher Eingang in dessen forstpolitischen Überlegungen finden.

Obwohl bei den Bundesländern ab 1997 eine Zunahme der wörtlichen Erwähnungen zu verzeichnen ist, bewegen sich die Werte insgesamt auf einem sehr geringen Niveau und kulminieren bei nur sieben Nennungen im Jahr 1999. Eine nähere Betrachtung der Ergebnisse macht zudem deutlich, daß etwa 80 Prozent der nachgewiesenen Begriffe auf die beiden Bun-

desländer Bayern und Niedersachsen entfallen, die übrigen fünf Länder greifen konkrete Elemente bzw. Prozesse des Internationalen Waldregimes nur sporadisch bzw. gar nicht auf. Ebenfalls eingeschränkt ist die Bandbreite der identifizierten Begrifflichkeiten, die sich im wesentlichen auf die Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) beschränkt. Eine weiterführende Analyse unter *qualitativ-inhaltlichen* Gesichtspunkten zeigt, daß sich die wörtlichen Erwähnungen bei den Bundesländern – soweit vorhanden – in erster Linie auf EU-spezifische Sachverhalte wie das Level II-Projekt oder die FFH-Richtlinie konzentrieren. Diese Tatsache steht in Einklang mit den bereits vorgestellten Ergebnissen, welche die im Vergleich zu den anderen Bereichen starke Orientierung der Länder auf die Oberkategorie „Wald in der EU“ unterstreichen.

Diesen letzten Aspekt hat auch Abb. 18 zum Gegenstand. Sie zeigt auf, mit welcher Zeilenhäufigkeit sich die Bundesländer und das BMVEL im Untersuchungszeitraum mit der Thematik „Wald in der EU“ befassen.

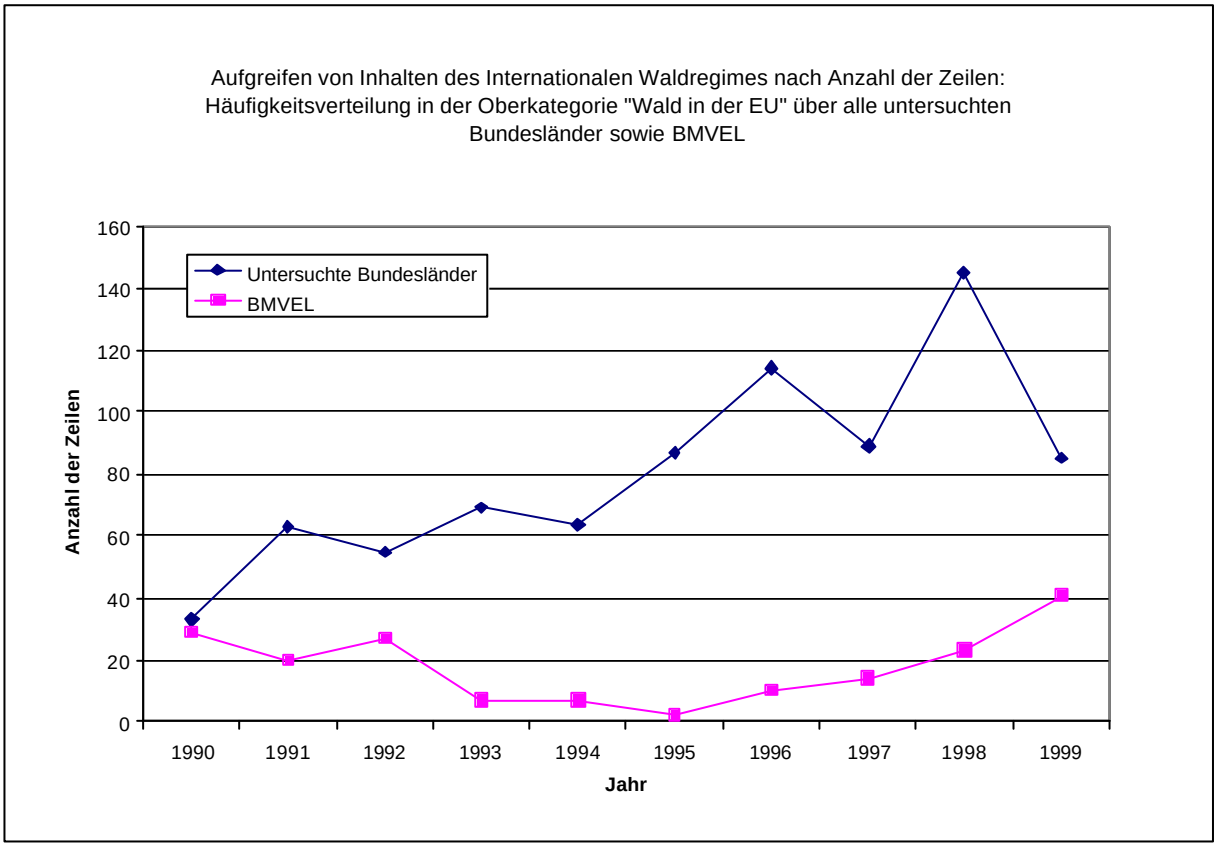


Abb. 18: Häufigkeitsverteilung in der Oberkategorie „Wald in der EU“

Auch in diesem Fall wird deutlich, daß EU-relevante Aspekte in den Bundesländern und im BMVEL eine unterschiedliche Rolle spielen. Das Bundesministerium behandelt die Thematik

im Zeitraum von 1993 bis 1997 in vergleichsweise geringem Umfang, mit einer steigenden Tendenz in den Jahren 1998 und 1999. Bei den Bundesländern ist hingegen von 1990 an ein insgesamt deutlicher Aufwärtstrend zu erkennen, der einen Maximalwert im Jahr 1998 aufweist. Die Ergebnisse lassen vermuten, daß waldbezogene Vorgaben bzw. Maßnahmen der Europäischen Union auch ohne Existenz einer EU-weiten „offiziellen“ Forstpolitik für die Bundesländer in zunehmendem Maße an Bedeutung gewinnen.

5.3 Ergebnisse der Experteninterviews zur Wirkung der internationalen Waldpolitik in Deutschland

5.3.1 Einführung

In den Kapiteln 5.3.1 bis 5.3.7 werden die Ergebnisse der von Mitte März bis Anfang September 2001 durchgeführten Interviews wiedergegeben. Diese Interviews stellen *Momentaufnahmen* im Kontext dynamischer politischer Prozesse auf verschiedenen Handlungsebenen dar. Sie erheben Anspruch auf Gültigkeit für den angegebenen Untersuchungszeitraum und reflektieren grundlegende Wahrnehmungen, Positionen und Bewertungen der befragten Experten. Es sei darauf hingewiesen, daß die aufgeführten Ergebnisse ausschließlich die Sichtweise der Interviewpartner darstellen und keine vom Autor vertretenen Standpunkte beinhalten.

Übergeordnetes Ziel war es, Unterschiede im spezifischen Umgang der Akteure mit Inhalten, institutionellen Strukturen und Prozessen der globalen Waldpolitik festzustellen und eventuelle Auswirkungen auf das forstpolitische System der Bundesrepublik Deutschland herauszuarbeiten. Erinnert sei in diesem Zusammenhang, daß die unter Kap. 3 beschriebenen Aspekte des Global Governance-Konzeptes, die Regimetheorie unter besonderer Berücksichtigung des Internationalen Waldregimes sowie die Ausführungen zum Politikfeld Wald und Forstwirtschaft in der BRD (Kap. 2) für die geführten Interviews als *theoretischer Bezugsrahmen* dienten.

Der Ansatz, die jeweiligen Standpunkte der einzelnen Akteure *separat* darzustellen, um somit ein exakt abgrenzbares Bild der entsprechenden Wahrnehmungen und Bewertungen zu erhalten, wurde verworfen. Aufgrund der vorhandenen Interaktionen zwischen den Akteuren und der Vielzahl der durchgeführten Interviews erwies es sich als zielführender, die für die Untersuchung relevanten Aussagen im Sinne der methodischen Hinweise von LAMNEK (1993: 107ff; vgl. auch Kap. 4.3.3) *generalisierend* zusammenzufassen bzw. gegenüberzustellen. Zu diesem Zweck wurden die befragten Akteure in übergeordnete Klassen (*Cluster*) gruppiert. Diese Art des Vorgehens ermöglichte eine gute Vergleichbarkeit der akteursspezifischen Positionen und Charakteristika sowohl *innerhalb* eines Clusters als auch *zwischen* den einzelnen Clustern. Gleichzeitig bildete sich auf diese Weise ein struktureller Rahmen heraus, der die angestrebte Generalisierbarkeit der Aussagen im Analysezusammenhang maßgeblich unterstützte. Eine Übersicht der 37 interviewten Akteure und ihre Zuordnung zu den ausgeschiedenen Clustern zeigt Tabelle 2. Um die in den Interviews zugesagte Anonymität zu gewährleisten wird dabei auf eine namentliche Nennung der jeweils befragten Experten verzichtet.

Tabelle 2: Auflistung der befragten Akteure nach Klassen (Clustern)

Cluster-Nr.:	Cluster:	Akteure:
1	Bundesministerien & nachgeordnete Behörden (Kürzel: **BM**)[196]	✍ BMVEL (drei Interviewpartner)[197] ✍ BMU (vier Interviews)[198] ✍ BMZ ✍ BMF ✍ GTZ (drei Interviews) ✍ BfN ✍ BFH
2	Landesforstverwaltungen[199] & nachgeordnete Behörden (Kürzel: **LFV**)	✍ Baden-Württemberg (zwei Interviews) ✍ Forstliche Versuchsanstalt Baden-Württemberg ✍ Bayern ✍ Bayerische Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft ✍ Hessen ✍ Niedersachsen (zwei Interviewpartner) ✍ Rheinland-Pfalz ✍ Sachsen ✍ Thüringen
3	Kommunale Waldbesitzer (Kürzel: **KWB**)	✍ Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)
4	Waldbesitzerverbände (Kürzel: **WBV**)	✍ Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände (AGDW) (zwei Interviews)
5	Sektorale forstliche Vereinigungen (Kürzel: **SFV**)	✍ Deutscher Forstwirtschaftsrat (DFWR) ✍ Deutscher Forstverein (DFV) ✍ Stiftung Wald in Not
6	Umwelt- und Naturschutzverbände (Kürzel: **UNV**)	✍ Greenpeace Deutschland ✍ Naturschutzbund Deutschland (NABU) ✍ Pro Regenwald ✍ World Wide Fund for Nature (WWF) (zwei Interviewpartner)
7	Holz- und Papierindustrie (Kürzel: **HPI**)	✍ Deutscher Holzwirtschaftsrat (DHWR) ✍ Verband Deutscher Papierfabriken (VDP)
8	Zertifizierungssysteme (Kürzel: **ZS**)	✍ Forest Stewardship Council (FSC) ✍ Pan-Europäische Forstzertifizierung (PEFC)
9	Gewerkschaften (Kürzel: **GS**)	✍ Industriegewerkschaft Bauen - Agrar - Umwelt (IG BAU)

[196] Aus Gründen der Praktikabilität werden die einzelnen Cluster im Rahmen der Ergebnispräsentation nicht nur mit ihren ausführlichen Bezeichnungen, sondern – wo dies sinnvoll erscheint – auch in Form eines spezifischen *Kürzels* (z.B. BM) dargestellt. Den jeweiligen Gesprächspartnern innerhalb eines Clusters sind dabei *Nummern* zugeordnet (z.B. LFV4), die trotz Anonymisierung eine Nachprüfbarkeit der Ergebnisse erlauben.

[197] Im Falle des BMVEL, des WWF und des Bundeslandes Niedersachsen wurden die Interviews auf Wunsch der Experten mit drei bzw. zwei Gesprächspartnern gleichzeitig geführt.

[198] Im Falle des BMU, der GTZ, der AGDW und Baden-Württembergs wurden jeweils mehrere Experten befragt.

[199] Um eine entsprechende Homogenität und Vergleichbarkeit der einzelnen Ergebnisteile zu ermöglichen, wurden in den Interviews diejenigen Landesforstverwaltungen befragt, die auch Gegenstand der Inhaltsanalyse in Kap. 5.2 sind.

Wie bereits in den Kapiteln 3.5 und 4.3.3 dargestellt, bilden die Ausführungen von MÜRLE (1998) zum Global Governance-Konzept die grundlegende Struktur bzw. den forschungsleitenden Rahmen für die Erstellung des verwendeten Interviewleitfadens. Die Aufarbeitung und Präsentation der Ergebnisse orientiert sich ebenfalls an dieser Struktur und gliedert sich – den fünf Dimensionen des Leitfadens (vgl. Anhang IV) entsprechend – in folgende Unterkapitel:

5.3.2) Die Wahrnehmung des Internationalen Waldregimes

Welche Inhalte, institutionellen Strukturen und Prozesse des Internationalen Waldregimes nehmen die befragten Experten wahr?

5.3.3) Das Engagement der Akteure im Rahmen des Internationalen Waldregimes

Auf welche Art und Weise engagieren sich die Akteure selbst im Rahmen des Internationalen Waldregimes?

5.3.4) Die Rolle der Umwelt-NGOs (ENGOs)

Wie wird die spezifische Rolle von Umwelt-NGOs im Rahmen des Internationalen Waldregimes bewertet?

5.3.5) Die föderale Struktur des forstpolitischen Systems in Deutschland

Wie gestaltet sich das Verhältnis von Bund und Ländern in Bezug auf das Internationale Waldregime?

5.3.6) Wirkungen des Internationalen Waldregimes auf nationaler Ebene

Welche unmittelbaren Wirkungen entfaltet das Internationale Waldregime nach Ansicht der Interviewpartner auf nationaler Ebene? Welche Gestaltungschancen und Risiken ergeben sich daraus?

5.3.7) Das Nationale Waldprogramm

Wie wird der Prozeß zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms in Deutschland bewertet? Welche Effekte erwarten die Experten vom partizipativen und sektorübergreifenden Politikinstrument NFP?

Innerhalb der einzelnen Unterkapitel erfolgt eine zusätzliche Gliederung der Ergebnisse nach den in Tabelle 2 ausgeschiedenen Clustern. Dieses zweistufige Verfahren ermöglicht neben einer themenorientierten Ergebnisdarstellung die gleichzeitige Berücksichtigung von akteursspezifischen Aspekten. Zur Untermauerung bzw. Illustration bestimmter Positionen und Tendenzen enthalten die folgenden Kapitel eine ganze Reihe von *wörtlichen Zitaten*, die den durchgeführten Interviews entstammen. Die transkribierten Fassungen der Gespräche können

in anonymisierter Form am Institut für Forstpolitik der Forstwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg eingesehen werden.

5.3.2 Die Wahrnehmung des Internationalen Waldregimes

Das Kapitel beschreibt, welche konkreten Inhalte, institutionellen Strukturen und Prozesse der globalen Waldpolitik von den befragten Akteuren wahrgenommen werden, welche Relevanz den einzelnen Elementen zugeschrieben wird und welche spezifischen Besonderheiten sich nach Ansicht der Experten mit ihnen verbinden.

5.3.2.1 Bundesministerien und nachgeordnete Behörden

Die Existenz einer globalen Waldpolitik wird von allen 14 Experten[200] aus dem Cluster BM wahrgenommen und bestätigt. Gekennzeichnet ist diese Politik nach einhelliger Meinung durch ein Fehlen von in sich geschlossenen bzw. einheitlichen Strukturen. Vielmehr lassen sich auf internationaler Ebene deutliche Tendenzen einer zunehmenden Zersplitterung[201] waldbezogener Inhalte, Institutionen und Prozesse erkennen. Vor diesem Hintergrund besteht die potentielle Möglichkeit der Entstehung von Zielkonflikten zwischen einzelnen Elementen des Internationalen Waldregimes. Beispielhaft werden hier die jeweiligen Vorgaben im Rahmen der Biodiversitäts- und der Klimarahmenkonvention genannt, die sich in ihrer Stoßrichtung unter Umständen diametral widersprechen können (BM1, BM9). Denkbar wäre etwa, daß Naturwaldparzellen gerodet werden, um sich eine anschließende Wiederaufforstung der entsprechenden Flächen als CO_2-Senken anrechnen zu lassen (BM9, BM11).[202]

Die Entstehung des Internationalen Waldregimes läßt sich nach Meinung der Interviewpartner als zweistufiger Prozeß beschreiben. Zum einen waren waldbezogene Aspekte bereits seit Mitte der achtziger Jahre auf globaler Ebene präsent. Im Mittelpunkt der Diskussion stand dabei die zunehmende Zerstörung der tropischen Wälder bzw. eventuell zu erlassende Boy-

[200] Diese Zählweise berücksichtigt die Tatsache, daß das Interview im Falle des BMVEL mit drei Personen gleichzeitig geführt wurde (vgl. Tabelle 2).

[201] BM11 erklärt vor diesem Hintergrund: „Es gibt eine globale Waldpolitik. Die ist sehr proliferiert und es ist schön schwierig, da noch die Übersicht zu behalten, geschweige denn für diejenigen, die das umzusetzen haben, wobei man dann noch unterscheiden muß zwischen ‚soft law' und ‚wirklichem law' [...]." „Das Negative ist eben, daß man als für den Wald Verantwortlicher – egal von woher kommend – sich wirklich zerreißen muß, um alle diese Prozesse mitzubekommen, und sich dann auch wirklich auf den Kopf stellen muß, um das alles noch in irgendeiner Weise zusammenzuführen, zu integrieren."

[202] BM11 stellt hierzu fest: „Für uns ist das Hauptansinnen nicht, das eine als wichtiger oder als weniger wichtig zu bezeichnen, sondern diese integrierte Betrachtung in Bezug auf den Wald zu bewahren [...]. Das ist ja gerade das aktuelle Problem zwischen CBD und Klimarahmenkonvention, um da dafür zu sorgen, daß die Forstpraxis nachher nicht vor zwei verschiedenen Vorgaben steht."

kottmaßnahmen für Holz und Holzprodukte aus tropischen Wäldern. Diese Fokussierung auf die südliche Hemisphäre erfuhr mit der Rio-Konferenz im Jahr 1992 einen grundlegenden Paradigmenwechsel hin zu einer nachhaltigen Entwicklung *aller Arten* von Wäldern weltweit. Insofern stellt die Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) nach Ansicht der Experten im Cluster BM den zweiten und *entscheidenden* Schritt zur Herausbildung von deutlichen Konturen einer globalen Waldpolitik dar.[203]

Als zum aktuellen Zeitpunkt wichtigster waldbezogener Prozeß auf internationaler Ebene werden die Verhandlungen im Rahmen des United Nations Forum on Forests (UNFF) angesehen, das als institutionell hoch eingehängtes Organ der Vereinten Nationen die Arbeit des IPF und des IFF ohne ein zeitlich eng begrenztes Mandat weiterführen soll. BM2 und BM8 sprechen in diesem Kontext vom „UN-Kernwaldprozeß". Weitere zentrale Elemente des Waldregimes sind nach übereinstimmender Aussage die Konvention über die biologische Vielfalt (CBD) und die Klimarahmenkonvention (FCCC) als Ergänzung in Spezialfragen. Vor allem die Vertreter von BMZ/ GTZ und BMU weisen zusätzlich auf die Bedeutung der Welthandelsorganisation (WTO), der Weltbank und der ITTO hin. Ebenfalls erwähnt werden das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES), die Wüstenkonvention (CCD) und die Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE).

Mehrfach (BM1, BM3, BM10, BM12) wird die insgesamt geringe völkerrechtliche Wertigkeit des Internationalen Waldregimes herausgestellt und mit dem Fehlen einer rechtlich bindenden Konvention begründet. Diese institutionelle Schwäche gilt in den Augen der Befragten als ein wichtiger Grund für die bislang geringe Wirksamkeit der waldrelevanten Vereinbarungen. Problematisch ist darüber hinaus die Tendenz zur Verabschiedung von Minimalkonsensen bzw. kleinsten gemeinsamen Nennern sowie die unverhältnismäßig starke Rolle von Finanzfragen im Verhandlungskontext.[204] Dennoch sollte der internationale Walddialog mit Nachdruck fortgeführt werden, da er als unverzichtbare Grundlage für eine weitere Politikentwicklung auf internationaler Ebene erachtet wird.[205]

[203] Eine Ausnahme bildet BM7, für das die Gründung des Forest Stewardship Council (FSC) den entscheidenden Schlüsselprozeß zur Herausbildung einer internationalen Waldpolitik darstellt.

[204] BM10 argumentiert in diesem Kontext: „[...] wenn sich 190 UN-Staaten zusammensetzen mit unterschiedlichen Interessensphären, dann kommt eben nicht ein sehr progressiver Ansatz heraus. [...] ist es natürlich zu bedauern, daß die Finanzfragen – die mit Sicherheit eine große Bedeutung haben – wieder in den Vordergrund gespielt worden sind, so daß man sich zum Schluß manchmal fragt: werden hier Finanzkonventionen ausgehandelt oder Umweltschutzkonventionen?"

[205] BM10 erläutert: „Bekannt ist, daß wir in Rio mit einem nicht bindenden Konsens über Waldfragen herausgekommen sind, einem Papier, das letztlich völkerrechtlich nicht sehr viel Wert besitzt, was allerdings eine Grundlage bedeutet für weitere Politikentwicklungen in diesem Bereich."

Die erwähnte Zersplitterung waldbezogener Inhalte, Institutionen und Prozesse mit jeweils unterschiedlichen völkerrechtlichen Dimensionen („soft law“ vs. „hard law“) ist nach Ansicht der Experten gleichzeitig Ursache für das Vorhandensein einer ebenfalls zersplitterten Zuständigkeitslandschaft auf nationaler Ebene. Während das BMVEL die Federführung im UN-Kernwaldprozeß innehat, liegt diese im Falle von Klimarahmen- und Biodiversitätskonvention beim BMU. Diese Tatsache führt offensichtlich zu einer unterschiedlichen Wahrnehmung und Bewertung einzelner Elemente des Internationalen Waldregimes in den Bundesressorts[206] sowie zu einem nicht immer geschlossenen internationalen Auftreten der Bundesrepublik.[207] Beispielsweise haben Fragen des Waldschutzes unter der CBD für die Vertreter des BMU absolute Priorität vor allen anderen Aspekten.

5.3.2.2 Landesforstverwaltungen und nachgeordnete Behörden

Innerhalb des Clusters LFV existieren weitreichende *Unterschiede* in der Wahrnehmung von Elementen einer internationalen Waldpolitik. Während die befragten Experten in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz über ein fundiertes Wissen bezüglich der relevanten Inhalte, Institutionen und Prozesse verfügen, sind in den übrigen Bundesländern nur rudimentäre bzw. fragmentarische Kenntnisse der entsprechenden globalen Strukturen vorhanden. Zwar werden vereinzelt Schlagwörter wie „Kyoto“ oder „UNFF“ in den Raum gestellt, dies geschieht jedoch i.d.R. ohne die Herstellung eines korrekten inhaltlichen oder zeitlichen Zusammenhangs.

Grundsätzlich ist man sich allerdings einig, daß Ansätze einer internationalen Waldpolitik in zunehmendem Maße erkennbar werden, wobei diese Entwicklung in den letzten Jahren verstärkt an Dynamik gewonnen hat und die Bandbreite der behandelten Themen größer wird. Ausgangspunkt dieser sich abzeichnenden Internationalisierung ist für die Interviewpartner in erster Linie der IPF/ IFF-Prozeß mit seinen umfangreichen „proposals for action“, die erstmals konkrete Handlungsvorschläge enthalten. Mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz erfolgt darüber hinaus keine Differenzierung in einen originären „Kernwaldprozeß“ (vgl. 6.3.2.1) und ergänzende Elemente wie die CBD, die FCCC, die WTO oder die ITTO.

[206] BM8 umschreibt dies wie folgt: „[...] das größte Problem bei der ganzen Geschichte ist, daß die unterschiedliche Rechtsverbindlichkeit auch zu unterschiedlicher Wahrnehmung auf nationaler Ebene führt und natürlich auch unterschiedliche Kompetenzen auf nationaler Ebene vorhanden sind.“

[207] BM4 äußert hierzu: „[...] es gibt unterschiedliche Interessen und natürlich kann man seine eigenen Interessen immer etwas leichter durchsetzen, wenn man die Federführung hat. Das mag in Einzelbereichen auch einmal

Es fällt auf, daß diejenigen Landesforstverwaltungen, von denen die Konturen einer internationalen Waldpolitik nur bruchstückhaft wahrgenommen werden, ohne Ausnahme auf die herausragende Rolle des BMVEL und des dort verantwortlichen Referatsleiters für die Bearbeitung internationaler Fragestellungen verweisen. Dem Bundesministerium wird in diesem Zusammenhang das Vertrauen ausgesprochen, die Sache „sehr gut zu gestalten" (LFV10) und die Interessen der Bundesrepublik im Rahmen seiner Kompetenzen adäquat zu vertreten. Dennoch zeichnet sich hier eine paradoxe Situation ab, die sich anhand der Aussage von LFV6 nachvollziehen läßt. Einerseits wird betont:

> *„Die Kompetenzen sind ganz unstreitig geregelt. Wir haben uns als Länderministerien weder um internationale Politik zu kümmern, noch um EU-Politik. Das ist einfach beim Bund lokalisiert."*

Andererseits schließt sich diesem Statement unmittelbar die Forderung an:

> *„Es gibt nur von unserer Seite her den Wunsch, daß der Bund nicht auf internationaler Ebene Absprachen trifft, die wir nachher erfüllen müssen, ohne daß wir Gelegenheit hatten daran mitzuwirken."*

Diese ambivalente Haltung ist charakteristisch für die Mehrzahl der interviewten Experten aus dem Cluster Landesforstverwaltungen und nachgeordnete Behörden (v.a. LFV4, LFV6, LFV9, LFV10). Den Entwicklungen auf internationaler Ebene wird nur geringes bzw. kein Interesse entgegengebracht, der alleinige Vertretungsanspruch und somit auch die Verantwortung dem BMVEL zugesprochen. Gleichzeitig wird gefordert, die Möglichkeit zu erhalten, sich mit den eigenen Interessen in die entsprechenden Verhandlungen einbringen zu können. Dieser Anspruch scheitert in der Praxis allerdings an einem eklatanten *Zeitproblem*, da es oft zu lange dauert, bis die entsprechenden Informationen weitergegeben und auf Länderebene bearbeitet werden.[208]

Völlig anders stellt sich diese Situation für die Sphäre der *Europäischen Union* dar, wo im Gegensatz zur globalen Ebene verstärkt die Gefahr einer unmittelbaren Betroffenheit bzw. einer konkreten Relevanz für die eigene Arbeit gesehen wird.[209] Vor allem über die Schiene der finanziellen Förderung wird hier eine entsprechende Wahrnehmung geweckt bzw. Wirkung erzielt.[210]

---

dazu führen, daß Deutschland in dem einen Forum ‚A' sagt und in dem anderen Forum zu eigentlich derselben Frage nicht genau ‚A'."

[208] LFV4 erklärt: „[...] wir sind von Herrn Hoenisch [Referatsleiter BMVEL] wirklich immer vorbildlich informiert worden, aber halt oft erst im Nachhinein. Der kommt ja nicht vorher."

[209] LFV1 stellt fest: „Relevant im Forstbereich ist natürlich in erheblichem Maße was sich auf Ebene der EU tut und da vor allem über die Naturschutz- oder Umweltschiene."

[210] LFV7 hierzu: „Die EU hat sich über Seiteneinstiege, nicht über das Holz – Holz ist ja nicht im Anhang 2 aufgeführt – aber über die Förderung des ländlichen Raumes [...] überall eingemischt." „Wir haben dort seit

Das geringe Interesse der Landesforstverwaltungen für internationale Prozesse läßt sich mit Hilfe der analysierten Aussagen auch auf die Tatsache zurückführen, daß keine Notwendigkeit zur Verbesserung der in Deutschland festgeschriebenen Waldbewirtschaftungsmethoden gesehen wird.[211] Die Vorgaben des Internationalen Waldregimes werden nach Meinung der Interviewpartner primär für die Tropenwaldländer entwickelt und sollen auf diese beschränkt bleiben.[212] Auch hier bilden Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz eine Ausnahme, die sich in diesem Kontext einer globalen Verantwortlichkeit zur weltweiten Etablierung von „sustainable forest management" verpflichtet fühlen.

Ein weiteres Hindernis für die mangelnde Wahrnehmung des Internationalen Waldregimes im Cluster LFV sind offensichtlich das abstrakte inhaltliche Niveau der entsprechenden Vorgaben, die primäre Verwendung der englischen Sprache sowie die als unüberschaubar empfundene Masse an Einzelvorgängen und Dokumenten.[213] Für eine adäquate Aufbereitung dieser Informationen stehen weder in finanzieller noch in personeller Hinsicht die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung.

5.3.2.3 Kommunale Waldbesitzer

Der befragte Experte aus dem Cluster KWB erkennt deutlich die Konturen einer internationalen Waldpolitik und stellt fest, daß diese zunehmend wichtiger für die eigene Arbeit wird. Allerdings fehlen Detailkenntnisse im Hinblick auf konkrete Inhalte, Institutionen und Prozesse des Internationalen Waldregimes. Die auf globaler Ebene vorhandenen Strukturen wer-

---

1987/ 88 die ersten Geldtöpfe angezapft [...] und haben dort alle Möglichkeiten wahrgenommen, diese Schiene auszubauen [...] und sind jetzt auf einem Stand, der uns jede Menge EU-Geld beschert [...]."

[211] LFV9 äußert: „Nur sehe ich nicht, daß daraus eine wesentliche Verbesserung der Waldbewirtschaftung hier bei uns resultiert. Das was uns die Waldgesetze, Naturschutzgesetze und andere Dinge vorschreiben, also die Umwelt- und Sozialstandards die wir hier haben, sind so hoch, daß durch diese [...] neuen Anforderungen, die auf uns zukommen nicht wesentlich mehr verlangt wird als was schon einzuhalten ist."

[212] LFV9 unterstreicht dies mit folgenden Worten: „Nur bei alledem bleibt das Problem, daß die Dinge, die auf internationaler Ebene geschaffen werden, sehr gute Instrumente sind, dann aber im mitteleuropäischen Rahmen, speziell in Deutschland umgesetzt werden, obwohl die eigentliche Eignung, die eigentliche Zielrichtung [...] in den forstlichen Problembereichen Borealer Wald, Tropenwald eigentlich liegen. Insofern gehen diese Dinge zunächst einmal ein wenig am Ziel vorbei."

[213] LFV8 äußert: „Das ist ein Hemmnis. Hier zu Ihrer Rechten sehen Sie Akten aus dem Auswärtigen Amt und die Texte sind in der Tat nicht ganz leicht zu lesen. Man muß schon relativ gut in Englisch sein. Sie sind außerordentlich abstrakt. [...] Es wird wirklich um Details und Wörter gefeilscht, um Kommas, um Satzstellungen, wirklich um Kleinigkeiten. [...] Um alle Zusammenhänge jeweils zu rekonstruieren, das würde einen riesigen Aufwand bedeuten." „Sobald es um das Eingemachte geht, werden die Zusammenhänge [von den Kollegen in den Bundesländern] nicht mehr gesehen. Die sind auch für jemanden, der nicht drinsteckt, nicht erkennbar – und niemand hört mehr zu. [...] Schon diese tausend Abkürzungen, die uns locker von der Zunge gehen, da fragen die anderen: was ist das?" Im gleichen Kontext erklärt LFV9: „Es sind im Übrigen sehr, sehr viele umfängliche Dokumente und es ist nahezu nicht möglich, die alle zu lesen." „Das gilt im Übrigen auch für die Arbeit mit der EU. Da ist es ähnlich, da werden die wesentlichen Inhalte von Dokumenten einfach so versteckt und mit unendlich viel Beiwerk versehen, daß man nur unter größten Schwierigkeiten etwas findet, wenn überhaupt."

den als wenig griffiges Konglomerat von *abstrakten* Vorgängen empfunden, die sich nur schwer für die kommunale Ebene erschließen lassen.

> *„Das [internationale Waldpolitik] schwebt einfach als Dogma über uns, aber letztendlich ist es nicht richtig griffig. Es gibt auf internationaler Ebene viele Programme, Waldkonferenzen und Resolutionen. Aber das Ganze dann letztendlich runterzubrechen, daß es in den Kommunen ein aktuelles Thema wird, [...] das ist sehr schwierig."*

Im Mittelpunkt der Wahrnehmung internationaler Prozesse durch die Kommunen steht die *Agenda 21*. Hier spielen die Kommunen nach eigener Aussage eine entscheidende Rolle, da sie einerseits als Eigentümer und Bewirtschafter des Waldes auftreten und andererseits die den Wald in vielfältiger Weise nutzende Bevölkerung stellen. Die Agenda 21 ist bislang der einzig erkennbare Ansatz, wo „internationale, weltweite Politik nach unten umgesetzt wurde".

Als Erklärung für die bislang mangelhafte Wahrnehmung von Elementen der internationalen Waldpolitik wird die These vertreten, daß von den Betroffenen vor Ort *keine direkte Relevanz* für das eigene Verhalten gesehen wird.[214] Dafür seien die globalen Vorgaben „noch nicht ernst genug". Zudem würden diese nur dann befolgt, „wenn sie über den Geldbeutel der Verbraucher gesteuert werden".

5.3.2.4 Waldbesitzerverbände

Das Vorhandensein einer internationalen Waldpolitik wird von beiden Interviewpartnern im Cluster WBV grundsätzlich wahrgenommen und bestätigt. Darüber hinaus lassen sich allerdings nur wenige Gemeinsamkeiten im Antwortverhalten ausmachen, was v.a. durch die verbandsinterne Aufgabenverteilung bedingt ist. Während sich WBV1 in erster Linie mit nationalen Aspekten beschäftigt, umfaßt der Zuständigkeitsbereich von WBV2[215] vorrangig die internationale Ebene. Insofern bezieht sich die folgende Ergebnisdarstellung primär auf die Äußerungen von WBV2.

Als Ausgangspunkt für die Herausbildung des Internationalen Waldregimes wird die Rio-Konferenz mit ihren entsprechenden Folgeprozessen angesehen. Dabei nimmt unter institutionellen Gesichtspunkten zum aktuellen Zeitpunkt das UNFF als fest etabliertes Nachfolgeorgan von IPF und IFF eine herausragende Stellung ein. Relevanz besitzen darüber hinaus die

[214] KWB erläutert: „Da merkt man: Wald und CO_2, das wird ein Thema. Aber was bedeutet das konkret und hat das praktische Auswirkungen auf meine Waldbewirtschaftung? Das sehe ich bisher noch nicht."
[215] WBV2 hatte in den letzten Jahren die Möglichkeit als Mitglied der deutschen Delegation an einer Reihe von internationalen Konferenzen teilzunehmen und verfügt über fundierte Kenntnisse der einzelnen Inhalte, Strukturen und Prozesse des Internationalen Waldregimes.

beiden regionalen Ansätze der Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE) und des Montreal-Prozesses. Ergänzende „Querschnittsthemen“ bilden die Klimarahmen- und die Biodiversitätskonvention, wobei die immer wichtiger werdende Rolle des Themas CO_2-Bindung in Wäldern sowohl von WBV1 als auch von WBV2 explizit hervorgehoben wird. Die *Klimadebatte* stellt hier ein nützliches Vehikel dar, um Forstpolitik verstärkt auf die politische Agenda zu setzen und den „fabelhaften Rohstoff Holz“ (WBV1) entsprechend zu unterstützen.

Der intensiven Auseinandersetzung mit den aktuellen Prozessen und Vorgaben des Internationalen Waldregimes wird von WBV2 eine wichtige Bedeutung zugemessen, wohingegen WBV1 unterstreicht, daß das „eiserne Gesetz des Örtlichen“ nach wie vor die zentrale Basis für die Behandlung des Waldes bildet. Das heißt „[...] jeder Standort ist anders, jeder Wald ist anders, die jeweiligen Rahmenbedingungen sind absolut anders, so daß natürlich der nationale, der regionale und der örtliche Aspekt nach wie vor ausschlaggebend ist“. Vor diesem Hintergrund werden Forderungen von internationaler Ebene als für deutsche Verhältnisse nicht angepaßt und somit auch *nicht relevant* angesehen. Diese These wird von WBV1 zusätzlich durch den „Eigentumsaspekt“ untermauert. Im Gegensatz zum Weltklima oder zur biologischen Vielfalt existieren im Falle des (deutschen) Waldes klar umrissene Eigentumsstrukturen, die es bei der Verabschiedung internationaler Vorgaben primär zu berücksichtigen gilt.

Insgesamt ist das Cluster WBV in Bezug auf die Wahrnehmung und Bewertung des Internationalen Waldregimes durch eine auffällige Ambivalenz in den Aussagen der beiden Befragten gekennzeichnet. Der durch eine hohes Maß an Detailwissen und Offenheit geprägten Haltung von WBV2 steht eine stark ablehnend-protektionistische Haltung von WBV1 gegenüber, die den Waldbesitzer in erster Linie als Leidtragenden der zunehmenden Internationalisierung von waldbezogenen Politikprozessen begreift.

5.3.2.5 Sektorale forstliche Vereinigungen

Alle drei Interviewpartner nehmen – wenn auch mit unterschiedlichen Detailkenntnissen[216] – die Existenz einer globalen Waldpolitik wahr. Entscheidender Kristallisationspunkt des Waldregimes ist nach einhelliger Meinung die Rio-Konferenz mit ihren Nachfolgeprozessen. Als zentrale Elemente hebt SFV2 neben dem Kernwaldprozeß mit den Komponenten IPF/ IFF

[216] SFV2 hatte in den letzten Jahren die Möglichkeit als Mitglied der deutschen Delegation an einer Reihe von internationalen Konferenzen teilzunehmen und verfügt über fundierte Kenntnisse der einzelnen Inhalte, Strukturen und Prozesse des Internationalen Waldregimes. Berufliche Verpflichtungen in Brüssel sowie Kontakte zur MCPFE ergänzen dieses Wissen.

und UNFF auch die Biodiversitäts- und die Klimarahmenkonvention hervor. Ebenfalls genannt werden die Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE) und die Bemühungen um eine Zertifizierung nachhaltiger Waldbewirtschaftung (SFV3). SFV1 äußert in diesem Kontext die Überzeugung, daß vor allem die Diskussion über eine mögliche Veränderung des *Weltklimas* entscheidend zu einer verstärkten Wahrnehmung von internationaler Waldpolitik beigetragen hat.

Das Fehlen einer völkerrechtlich verbindlichen Norm im Waldbereich wird von SFV2 als eine Hauptursache für die mangelnde Wahrnehmung und Wirkung entsprechender Vorgaben auf nationaler Ebene erachtet.[217] Aus diesem Grund spielt die Sphäre der *Europäischen Union* eine herausragende Rolle, da sie konkrete Rechtsnormen (z.B. Umweltverträglichkeitsprüfung, FFH-Richtlinie) erlassen kann, die von den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden müssen. Eine internationale *Waldkonvention* mit verbindlichen Vorgaben könnte nach Meinung der Befragten dazu beitragen, das Problem zu lösen.

5.3.2.6 Umwelt- und Naturschutzverbände

Alle vier befragten Experten aus dem Cluster UNV stimmen darin überein, daß sich auf internationaler Ebene deutliche Konturen eines „waldpolitischen Dialogs“ (UNV1) abzeichnen, auch wenn keine „kohärenten, strategischen Initiativen“ (UNV4) erkennbar sind. Im Gegensatz zu allen bisher analysierten Aussagen wird dabei explizit eine Unterteilung in *„formalisierte“* (hoheitliche) und *„nicht-formalisierte“* (nicht-hoheitliche) (UNV2) Prozesse vorgenommen. Den formalisierten Prozessen werden IPF/ IFF einschließlich UNFF, die Klimarahmen-[218] und die Biodiversitätskonvention sowie die Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE) zugerechnet. Darüber hinaus wird in diesem Kontext die entscheidende Rolle der Welthandelsorganisation WTO und der Weltbank hervorgehoben, die nach Meinung von UNV1 wesentlich weitreichendere Auswirkungen auf den Wald haben als die Aspekte, die momentan im Rahmen von UNFF diskutiert werden. Erwähnung findet auch die Sphäre der Europäischen Union, die mit der Diskussion um NATURA 2000 „sicherlich eine Menge bewegt hat und bis an die Basis runtergegangen ist“ (UNV2). Im Vordergrund der

[217] SFV2 erläutert: „Dieser globale Prozeß, also IPF/ IFF, UNFF – ich denke, das wird doch recht schwierig, zu einem wirklichen Ergebnis zu kommen. [...] letztendlich müßte das mit irgendeiner Rechtsnorm, in eine völkerrechtlich verbindliche Form gegossen werden [...].“

[218] Im Zusammenhang mit der Klimarahmenkonvention und dem Kyoto-Protokoll wird im Cluster UNV eine mögliche Gefährdung der Wälder gesehen, indem Primärwaldflächen für eine Wiederaufforstung gerodet werden, um sich diese „Leistung“ auf die eigene CO_2-Bilanz anrechnen zu lassen. Hierzu UNV1: „[...] ein sehr wichtiger Prozeß ist die Klimarahmenkonvention und v.a. das Kyoto-Protokoll [...], was katastrophale Auswirkungen auf den Wald haben kann.

nicht-formalisierten Prozesse steht nach einhelliger Meinung die *Zertifizierung*, die von privater Seite angestoßen wurde und in den vergangenen Jahren eine enorme Dynamik und thematische Bandbreite entwickelt hat.

Als eindeutiger Kristallisations- bzw. Ausgangspunkt des internationalen Walddialogs wird die Rio-Konferenz benannt, wobei in allen vier Gesprächen auf die bereits vorher existierende Tropenwalddebatte Mitte/ Ende der achtziger Jahre hingewiesen wird. Obwohl man den bereits etablierten Prozessen bislang nur wenig konkrete Wirksamkeit auf der Fläche zuspricht, besteht die einhellige Auffassung, daß sie eine wichtige *Plattform* bieten, das Thema Wald aufzugreifen, es in die Öffentlichkeit zu bringen und politischen Druck auf die Verantwortlichen auszuüben.

Wie bereits mehrfach angeklungen, wird auch im Cluster UNV kritisiert, daß die Verbindlichkeit der internationalen Vorgaben mit Bezug zum Wald stark zu wünschen übrig läßt. Zwar stößt eine völkerrechtlich bindende Waldkonvention auf Ablehnung, da man niedrige Standards (kleinster gemeinsamer Nenner) befürchtet, gleichzeitig wird die mangelnde Umsetzung der bereits vorhandenen Verpflichtungen moniert. Hier bietet nach Ansicht der Gesprächspartner lediglich die Ebene der Europäische Union klar definierte Möglichkeiten der Implementationskontrolle:

> *„Die FFH-Richtlinie hat den großen Vorteil [...], als daß die EU echte Sanktionsmechanismen zur Hand hat. Und das hat die CBD nicht. Da gibt es keinen Gerichtshof, der am Schluß einer Vertragsverletzung feststellen kann und saftige Geldbußen verhängt. Leider ist so etwas aber völlig unverzichtbar. Nicht weil die Menschen per se schlecht sind, sondern weil gerade die BRD am Beispiel FFH bewiesen hat, daß sie nur unter massivem Druck, d.h. unter Androhung von Geldstrafen, letztlich überhaupt bereit ist, diesen Verpflichtungen nachzukommen." (UNV3).*

5.3.2.7 Holz- und Papierindustrie

Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung der Märkte erkennen die beiden Gesprächspartner auch Strukturen einer internationalen Waldpolitik. Allerdings ist wenig (HPI2) bzw. kein (HPI1) Detailwissen zu konkreten Inhalten, Strukturen und Prozessen vorhanden. Auf Nachfrage werden die Rio-Konferenz, das Washingtoner Artenschutzübereinkommen (Aspekt der illegalen Holznutzung) und die Klimarahmenkonvention genannt. Ebenso wird auf die allgemein zunehmende Bedeutung des Themas Nachhaltigkeit hingewiesen, das eine „weiteste Bereiche der Wirtschaft umfassende Relevanz" (HPI2) hat. In diesem Zu-

sammenhang hebt HPI1 hervor, daß man bei der Beschaffung der für die Produktion notwendigen Rohstoffe auf die Erfüllung von Nachhaltigkeitskriterien Wert legt.

Weiterführende Aussagen zu Ursprung und Dynamik des Internationalen Waldregimes sowie zur Wichtigkeit bestimmter Elemente werden nicht getroffen.

5.3.2.8 Zertifizierungssysteme

Als Vertreter eines ausgesprochen international orientierten Ansatzes nehmen die beiden befragten Experten aus dem Cluster ZS die Existenz einer globalen Waldpolitik deutlich wahr. Überraschend ist dabei, daß sie über vergleichsweise geringe Kenntnisse zu einzelnen Inhalten, Strukturen und Prozesse des Internationalen Waldregimes verfügen.[219] Auf Nachfrage werden zwar die Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE) und der Montreal-Prozeß genannt, detailliertere Ausführungen in sachlicher oder institutioneller Hinsicht sind nicht möglich. Kristallisationspunkt der internationalen Waldpolitik ist nach Ansicht der Befragten die Rio-Konferenz, die in ihrer Wahrnehmung den bisherigen Höhepunkt im Bezug auf den Wald darstellt.

Darüber hinaus wird konstatiert, daß es den von souveränen Nationalstaaten dominierten Regierungsprozessen *nicht* gelingt, „bis runter auf die Forstbetriebsebene berücksichtigt zu werden“ (ZS1), da diese Strukturen zu *komplex* und vernetzt sind. Die Zertifizierung bietet hier einen wesentlich praxisnäheren Ansatz, der seiner Wirkung auch auf Betriebsebene entfaltet.

5.3.2.9 Gewerkschaften

Der zuständige Experte aus dem Cluster GS sieht „sehr wohl“ die Existenz einer internationalen Waldpolitik. Im Vordergrund stehen für den Gesprächspartner dabei primär „die ökologischen Prozesse, um weltweit einer nachhaltigen Forstwirtschaft nachzukommen“. Dies gilt v.a. für die tropischen und borealen Wälder. Explizit grenzt man sich in diesem Zusammenhang von den privaten Waldbesitzern ab, die die aktuellen Entwicklungen auf internationaler Ebene ignorieren und ihrer globalen Verantwortung zur Etablierung von „sustainable forest management“ nicht entsprechend nachkommen. Positiv wird das Engagement der großen Umweltverbände gesehen, die sich vorrangig mit Fragen der Ökologie von Wäldern befassen und somit problemgerecht agieren.

Detaillierte Kenntnisse der einzelnen Inhalte, Strukturen und Prozesse im Rahmen des Internationalen Waldregimes sind nicht vorhanden, allerdings wird in den letzten drei bis vier Jahren eine große Dynamik erkannt, die ein verstärktes Aufgreifen globaler Aspekte in zunehmendem Maße notwendig macht. Generelles Problem für eine adäquate Wahrnehmung und Bearbeitung entsprechender Vorgaben ist neben der ungeheuren *Fülle* von Materialien in *englischer Sprache* auch die *zeitliche Verzögerung*, mit der diese Informationen auf der Arbeitsebene eintreffen.

Wichtigste Ergebnisse:

- Alle Akteure erkennen *deutliche Ansätze* einer internationalen Waldpolitik.
- Das Wissen um konkrete Inhalte, institutionelle Strukturen und Prozesse der globalen Waldpolitik ist zwischen den Clustern *sehr unterschiedlich* ausgeprägt.
- Das Internationale Waldregime zeichnet sich nach einhelliger Meinung durch das *Fehlen von in sich geschlossenen und einheitlichen Strukturen* aus. Statt dessen ist es durch eine starke *Zersplitterung seiner Inhalte, Institutionen und Prozesse* charakterisiert.
- *Kristallisationspunkte der internationalen Waldpolitik* sind die Rio-Konferenz von 1992 sowie ihre sog. „follow-up"-Prozesse. Diese lassen sich grundsätzlich in *„staatliche"* (z.B. IPF/ IFF; CBD) und *„nicht-staatliche"* (z.B. Zertifizierung) Prozesse unterteilen.
- Die *völkerrechtliche Qualität* und somit die konkrete *Verbindlichkeit der globalen Waldpolitik* werden als mangelhaft eingeschätzt.
- Im Gegensatz zu internationalen Vereinbarungen auf Ebene der *Vereinten Nationen* werden Beschlüsse der *Europäischen Union* wesentlich intensiver wahrgenommen und diskutiert. Gründe hierfür sind der *rechtlich bindende Charakter* der EU-Vorgaben sowie die unmittelbaren *ökonomischen Konsequenzen*, die sich mit ihnen verbinden.
- *Hindernisse* für eine adäquate *Wahrnehmung der globalen Waldpolitik* sind die große Zahl der waldrelevanten Prozesse auf internationaler Ebene, deren spezifische Dynamik und Komplexität, die fast unübersehbare Fülle an abstrakten englischsprachigen Dokumenten sowie die zeitliche Verzögerung, mit der entsprechende Informationen auf der nationalen Ebene ankommen.
- Den Vorgaben des Internationalen Waldregimes mangelt es am notwendigen *Praxisbezug*, um von den relevanten Akteuren auf nationaler Ebene wahrgenommen und aufgegriffen zu werden.

[219] Institutionen mit einem entsprechenden Expertenwissen in Bezug auf das Internationale Waldregime sind nach Auffassung von ZS1 vor allem die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) sowie die großen Umweltschutzverbände.

5.3.3 Das Engagement der Akteure im Rahmen des Internationalen Waldregimes

Das Kapitel beschreibt das Engagement der befragten Akteure im Rahmen der internationalen Waldpolitik. Es gibt Hinweise darauf, welche konkreten Umstände ein entsprechendes Engagement unterstützen oder erschweren. Gleichzeitig wird die Existenz unterschiedlicher Akteurskoalitionen bzw. -netzwerke vor dem Hintergrund der zunehmenden Internationalisierung der Waldpolitik illustriert.

5.3.3.1 Bundesministerien und nachgeordnete Behörden

Das Engagement der befragten Akteure aus dem Cluster BM wird primär durch deren ministerielle Zuständigkeit für einzelne Aspekte bzw. Prozesse im Rahmen des Internationalen Waldregimes determiniert. Federführend für den UN-Kernwaldprozeß ist das BMVEL, im Falle der Klimarahmen- und der Biodiversitätskonvention wird diese Aufgabe vom BMU wahrgenommen. Darüber hinaus hebt die große Mehrheit der Interviewpartner die zentrale Rolle des BMZ und der GTZ für Erarbeitung von Beiträgen, Hintergrundpapieren und Initiativen (z.B. Workshops) zur Unterstützung der federführenden Ressorts hervor.[220] Gleichzeitig wird dem BMF eine wichtige Funktion bei der Verhandlung von Finanzfragen zugesprochen. Vor diesem Hintergrund wird nochmals auf den ausgesprochenen *Querschnittscharakter* der Waldproblematik auf internationaler Ebene hingewiesen, der im nationalen Kontext zu einer sehr heterogenen Verteilung der Zuständigkeiten sowohl zwischen als auch innerhalb der beteiligten Ministerien führt (v.a. BM1, BM2, BM4, BM9). Diese Tatsache erschwert eine der Komplexität des Themas angemessene Koordination der beteiligten Häuser. Trotz dieser Problematik wird die einhellige Auffassung vertreten, daß mögliche Kompetenzstreitigkeiten durch die klar umrissenen Regelungen der Geschäftsordnung der Bundesregierung und institutionalisierte Ressortbesprechungen weitestgehend ausgeschlossen sind. Nicht ausgeschlossen werden hingegen deutliche Meinungsverschiedenheiten zwischen einzelnen Ministerien bei der Klärung von spezifischen Sachfragen, die nach Ansicht einiger Experten häufig verdeckte Machtkonflikte widerspiegeln.

> *„Ja gut, gerade im Wald hat es das [Meinungsverschiedenheiten] schon häufiger gegeben. Also im Wald ist es ja tatsächlich so, daß in den ganzen Jahren die Frage war: Wollen wir nicht lieber ein Protokoll zur CBD oder wollen wir nicht irgendeine Charta machen im Rahmen der CSD, [...] warum müssen wir unbedingt eine internationale Konvention machen.? Und da*

[220] BM11 konkretisiert: „Davon [Engagement der GTZ] profitiert natürlich ein deutsche Delegation ganz allgemein, wenn sie kurzfristig, innerhalb von 2 Tagen ein Positionspapier bekommt, was wir mit unseren Kräften hier gar nicht leisten können."

> *hat es schon heftige Auseinandersetzungen gegeben über die Kompetenz. Indirekt hängt natürlich daran: wer ist eigentlich für die Waldfrage zuständig – BMU oder BMVEL?“* (BM10).[221]

Alle Gesprächspartner würden sich die Möglichkeit zu einem Ausbau des eigenen Engagements auf internationaler Ebene wünschen, was durchweg an den mangelnden finanziellen und personellen Ressourcen scheitert. Dabei wird allerdings kritisch angemerkt, daß eine Aufstockung der „manpower“ (BM4) aufgrund der enormen Bandbreite und Komplexität des Internationalen Waldregimes nicht unbedingt zu verbesserten oder operationaleren Ergebnissen führen muß. Dennoch spricht man der Bundesrepublik ein überdurchschnittliches Engagement auf globaler Ebene zu: Beispielsweise wird die Funktion A des UNFF im Wesentlichen auf den Einsatz deutscher Diplomaten/ Experten zurückgeführt (BM8). BM11 weist zusätzlich darauf hin, daß die föderal angelegten Organisationsstrukturen des forstpolitischen Systems in Deutschland eine wesentlich höhere Aufmerksamkeit bzw. einen stärkeren Einsatz erfordern, als dies bei zentral organisierten Staaten (z.B. Frankreich) der Fall ist.

Sehr einheitlich wird das Engagement der anderen forstpolitischen Akteure in Bezug auf eine zunehmend internationalisierte Waldpolitik wahrgenommen. Sowohl die Bundesländer (mit expliziter Ausnahme Baden-Württembergs)[222] als auch die Waldbesitzer[223] bringen sich nach Meinung der Interviewpartner nur ungenügend in die entsprechenden Prozesse ein. Als mögliche Ursachen werden auch hier die fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen, die Sprachbarriere, die Komponente des Zeitdrucks und die nicht ausreichend erkannte Relevanz der internationalen Vorgaben genannt.

> *„Das kenne ich von anderen Prozessen auch, daß gerade von Länderseite gewünscht und gefordert wird, die Sachen ins Deutsche zu übersetzen. Aber ich sehe da keine praktischen Möglichkeiten [...], denn die Fristen sind in*

[221] Ebenso BM7: „[...] also, es gab z.B. hinsichtlich der Waldkonvention klare Verschiedenheiten zwischen BMZ-Positionen und BMVEL-Positionen. Wobei sich dann das BMZ zum Ärger vom BMVEL durchgesetzt hat.“ „Schwieriger sind die versteckten Konflikte, wo es dann um Machtfragen und Einfluß [...] geht.“ In ähnlicher Weise auch BM11: „Die Zuständigkeit lag und liegt im Forstbereich in erster Linie immer beim BMVEL.“ „Und das um so mehr, nachdem UNFF eben nicht ein Teil der CSD geworden ist, was ja von vielen Seiten so gewünscht war, sondern auf der gleichen hierarchischen Ebene wie die CSD angesiedelt worden ist und damit nicht mehr unter der CSD und auch nicht mehr unter dem BMU oder BMZ.“ Sehr deutlich auch BM9: „In Deutschland ist die Waldzuständigkeit – bleiben wir ruhig im internationalen Bereich – zersplittert, was leider zu einer relativ angespannten Zusammenarbeit [...] mit Personen und zu einem Konflikt hoher Interessen führt. Wenn sie anschauen, der BMU, der natürlich die Biodiversität, weil er diese Konvention unter seiner Ägide hat, stark favorisiert, der BMZ, der da auch seine eigenen Interessen hat, weil der internationale Waldprozeß eben nicht beim BMZ oder BMU, sondern beim BMVEL ist.“

[222] Die herausragende Stellung Baden-Württembergs läßt sich auf die Rolle des Landes im Rahmen der sog. „six-country-initiative“ zurückführen, wo in einer Art Pilotprojekt die Umsetzung der IPF-proposals for action auf regionaler Ebene überprüft wurde.

[223] BM7 äußert: „Das Engagement der Waldbesitzer ist apolitisch und ahistorisch.“ „[...] ich finde das geradezu empörend, wie die die Zeichen der Zeit nicht sehen.“ Im gleichen Kontext stellt BM2 fest, daß die Waldbesitzer meist erst viel zu spät reagieren, um dann mit viel Aufwand eigene „Gegenbewegungen“ (namentlich PEFC) zu internationalen Entwicklungen ins Leben zu rufen.

> *der Regel viel zu knapp, als daß man da erst einmal eine Woche Übersetzungen machen könnte, wenn man nur 10 Tage Stellungnahmefrist hat. Also entweder lernen die Länder Englisch und organisieren sich irgendwie durch Repräsentanten [...] oder sie sind wirklich außen vor. Und ich glaube, das gilt auch für die EG-Ebene"* (BM4).

Eine Mindermeinung wird in diesem Zusammenhang von BM9 vertreten, der eine „Bringschuld der Bundesministerien" gegeben sieht und die entsprechende Aufbereitung der aktuellen Informationen und Entwicklungen durch die federführenden Ressorts fordert. Es sei eine der vordringlichsten Aufgaben, auf diese Weise das existierende *„Vakuum"* zwischen Bund und Ländern zu überwinden, um eine Umsetzung globaler Vorgaben auf nationaler Ebene überhaupt möglich zu machen.

Eine insgesamt positivere Beurteilung erfährt das Engagement der Umwelt-NGOs, wobei eine Trennung zwischen primär national (z.B. BUND, NABU) und primär international (Greenpeace, WWF) agierenden Verbänden vorgenommen wird. Detailliertere Ausführungen hierzu finden sich in Kap. 5.3.4.

Akteurskoalitionen existieren nach Meinung der Befragten in dreierlei Hinsicht: erstens zwischen den verschiedenen Ressorts auf Bundesebene, zweitens zwischen Bundes- und Länderministerien sowie drittens zwischen Bundesministerien und nicht-staatlichen Akteuren. Eine besonders enge Zusammenarbeit auf Bundesebene wird BMU und BMZ (ökologische und soziale Aspekte der Waldbewirtschaftung), BMU und AA (außenpolitische Wirkung des deutschen Engagements) sowie BMZ und BMF (Fragen der Finanzierung internationaler Vorhaben) attestiert. Traditionell enge Kontakte zu den entsprechenden Ministerien auf Länderebene pflegt nach einhelliger Aussage das BMVEL. Auffällig ist, daß die Kontakte in der Dimension Bundesministerien – nicht-staatliche Akteure vorrangig durch sehr charakteristische *Klientelbeziehungen* geprägt sind. Während das BMU fast ausschließlich Beziehungen zu den grünen NGOs (BM4: „Greenpeace als ständiger Begleiter") pflegt, werden im Falle des BMVEL seit langem etablierte Allianzen mit den Verbänden des Waldeigentums und der Jagd erkannt.[224] Für das BMZ steht ähnlich wie für das BMU die Kooperation mit den Umwelt-NGOs im Mittelpunkt vorhandener Austauschbeziehungen.

[224] BM10 hierzu: „Also, das BMVEL ist sehr aktiv, das muß man ihm lassen. Es gibt dort einen Kreis von Waldverbänden, der sehr groß ist [...] und ich war erstaunt über die Intensität, mit der das Ressort die Einbindung der Verbände gesucht hat." BM8 führt in diesem Zusammenhang noch eine *vierte Dimension* von existierenden Koalitionen auf, indem er die traditionell sehr engen Beziehungen zwischen Bundesländern und Verbänden des Waldeigentums sowie der Jagd hinweist: „Die PEFC-Diskussion zeigt, daß die Waldbesitzer Allianzen haben

5.3.3.2 Landesforstverwaltungen und nachgeordnete Behörden

Die Analyse der Interviewergebnisse im Cluster LFV offenbart eine deutliche Zweiteilung des befragten Kollektivs. Während Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz in zunehmendem Maße die Notwendigkeit für ein eigenständiges Engagement auf internationaler und EU-Ebene sehen, ist dies nach Ansicht der übrigen Bundesländer originäre *Aufgabe des BMVEL*. Nach einhelliger Meinung bestehen exzellente Kontakte zu diesem Ressort; weiterführende Ansätze der Kooperation und Koordination mit waldrelevanten Ministerien wie BMU oder BMZ sind in *keinem* der befragten Länder vorhanden.[225]

Ausschlaggebender Grund für die abweichende Haltung von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ist eine in ihren Augen häufig praxisferne Position des BMVEL, ein mangelhafter Informationsfluß sowie die zunehmende Vernetzung und Interdependenz der verschiedenen Politikebenen.

> *„Wir haben uns speziell engagiert nach einer längeren Phase, wo ich immer nur aus dritter Hand die Informationen bekommen habe, über die Dienstbesprechungen Forstpolitik Bund-Länder. Dort habe ich gesehen, daß die Position BMVEL manchmal sehr weit weg von der forstlichen Praxis ist und von daher habe ich das Interesse entwickelt, daß wir uns selbst engagieren." [...] „Die Koordinierung, der Erfahrungsaustausch, der hat nie richtig funktioniert nach meiner Wahrnehmung. Und vor allem auch deswegen nicht funktioniert, weil die Vernetzung zwischen den verschiedenen Ebenen und Gremien immer größer wird. Man kann europäische Forstpolitik nicht mehr losgelöst von der der Vereinten Nationen betrachten"* (LFV1).

Gleichzeitig wird den Länderkollegen ein mangelndes Interesse für Fragen der internationalen Waldpolitik attestiert.

> *„Wenn ich im Rahmen einer Referentenbesprechung einmal anbiete, eine viertel Stunde über die neuesten Entwicklungen zu erzählen, dann hört man 10 Minuten lang zu – da kann ich wirklich nur die ‚highlights' erzählen – und sowie es um das Eingemachte geht, werden die Zusammenhänge nicht mehr gesehen"* (LFV8). *„Also ich glaube, daß die [internationalen] Themen von den [...] Landesforstverwaltungen kaum wahrgenommen worden sind und erheblich unterschätzt werden"* (LFV1).[226]

Bisher manifestiert sich das konkrete Engagement der Bundesländer in der Benennung eines sog. „Länderbeauftragten", der beispielsweise als Mitglied der deutschen Delegation verstärkt

---

auf höchster Ebene. Gerade in den Bundesländern sitzen die immer sehr nahe an Ministern und auch teilweise am Ministerpräsidenten und drücken da ihre Interessen durch."

[225] LFV2 umschreibt dies wie folgt: „Dabei spielen die Kontakte zu BMZ und BMU keine Rolle. Aber unser direkter Ansprechpartner, unsere Informationsquelle schlechthin, das ist das BMVEL."

[226] LFV8 führt weiter aus: „Auf internationalem Gebiet klappt die Kommunikation am wenigsten. Wo jetzt die Drähte heißlaufen, das sind Dinge wie das Bundesnaturschutzgesetz [...]. Aber einen Inländerkontakt oder eine Besprechung über internationale Fragen haben wir noch nie gehabt."

die Interessen der Länder in die Verhandlungsposition der BRD einbringen soll. Gleichzeitig hat er die Aufgabe, den Informationsfluß zwischen Bundes- und Länderebene zeitnah zu optimieren. Die Rolle des Länderbeauftragten wird von den Interviewpartnern in der Vergangenheit sehr kritisch beurteilt, da keine wesentliche Verbesserung der erforderlichen Koordination eingetreten ist.[227] Diese Tatsache scheint bei genauerer Betrachtung der Umstände wenig verwunderlich, da der Länderbeauftragte die ihm anvertraute Aufgabe neben seinem normalen Tagesgeschäft zu erledigen hat. Vor diesem Hintergrund schlägt LFV1 vor, z.B. „im Wechsel von den Landesforstverwaltungen auch einen Vertreter nach Brüssel zu schicken, der dort nichts anderes betreibt als Lobbyarbeit, Klinkenputzen, Informationstransfer, und der dann alle paar Wochen in den Ausschüssen des DFWR präsent ist und berichtet was läuft und auf was man sich gefaßt machen muß". Auf diese Weise könnten fatale Fehlentwicklungen, wie etwa das verspätete Aufgreifen der FFH-Richtlinie zukünftig verhindert werden.[228] Nach pessimistischer Einschätzung aller Befragten scheitert ein solches Ansinnen jedoch an den mangelnden personellen und finanziellen Ressourcen.

> *„Ja, nur wer hat den [Mitarbeiter für Fragen der internationalen Waldpolitik], wer kann sich den leisten? Wir haben den nicht, das ist einfach so, das muß einfach nebenbei gehen. Nein, nein, wir haben dort nichts. Keine personellen Ressourcen, keine speziellen finanziellen Ressourcen [...]. Da muß ich auf das Bestehende, eigentlich für andere Aufgaben Vorgesehene zurückgreifen"* (LFV9).

Die geschilderte Situation kann nach Ansicht von LFV1 allerdings nur als sehr oberflächliche bzw. einseitige Begründung für das mangelnde Engagement der Länder im Hinblick auf die internationale Ebene und die Ebene der EU herangezogen werden. Eine veränderte forstpolitische Prioritätensetzung würde durchaus den Spielraum für die Schaffung entsprechender personeller und finanzieller Kapazitäten eröffnen.

> *„Man muß wirklich überlegen, wenn jetzt in den letzten Jahren neue Themen gekommen sind, die vielleicht wichtiger sind als irgendein Gedankenaustausch zum Thema Standortserkundung oder fortschreitende Waldfunktionenkartierung, dann muß man eben neue Schwerpunkte setzen. Ich kann mir gut vorstellen, daß man nun so ein Gremium [für internationale bzw. EU-Belange] etabliert und dafür ein paar ältere Zöpfe abschneidet"* (LFV1).[229]

[227] LFV3 stellt hierzu fest: „Der neue Länderbeobachter, der Dr. Hauck, ist jetzt wenigstens dabei. Sein Vorgänger war praktisch nie dabei, hatte ich den Eindruck."

[228] LFV1 äußert zur Problematik der verspäteten Wahrnehmung und Bearbeitung der FFH-Richtlinie: „Denn ein Schreckensbeispiel, ein Negativbeispiel ist ja das Zustandekommen der FFH-Richtlinie. Die ist von der Forstwirtschaft einfach verschlafen worden, überhaupt nicht wahrgenommen worden. So etwas sollte nicht noch einmal passieren."

[229] Im gleichen Zusammenhang kritisiert LFV5, daß viele Landesforstverwaltungen nicht erkennen würden, daß sich die Investition in einen Mitarbeiter für internationale Fragen auch auszahlen kann: „Die Weiterschau, daß

Ein hohes Maß an Übereinstimmung läßt sich im Cluster LFV hinsichtlich der Beurteilung des Engagements anderer forstpolitischer Akteure erkennen. In diesem Zusammenhang wird den Umweltverbänden ein frühzeitiges, professionelles sowie öffentlichkeitswirksames Auftreten zugesprochen.[230] Von Anfang an hätten sie „Podien gesucht, wo man Aufmerksamkeit erreicht" (LFV10) und würden bei vielen Regierungskonferenzen „mit im Boot" bzw. „im Vorzimmer" (LFV10) sitzen. Demgegenüber zeichnen sich die Waldbesitzer und ihre institutionalisierten Vertretungen nach einhelliger Auffassung durch ein absolut unzureichendes Engagement aus.[231] Sie würden meist erst dann aktiv, wenn Entscheidungen bereits gefallen sind und konkrete Anforderungen oder Belastungen auf sie zukommen.

5.3.3.3 Kommunale Waldbesitzer

Das Engagement der kommunalen Waldbesitzer im Rahmen einer sich internationalisierenden Waldpolitik beschränkt sich auf eine Einbindung in die Strukturen der „Confédération Européenne des Propriétaires Forestiers" (CEPF) mit Sitz in Brüssel. Darüber hinaus ist ein Mitglied der Landesforstverwaltung des Saarlandes fest abgestellt, um sich vor Ort mit aktuellen Entwicklungen in der Europäischen Union zu befassen. Nach Auffassung des Interviewpartners reicht dies für eine angemessene Vertretung der eigenen Interessen nicht aus.

> *„Welche Lobbyarbeit kann der [Kollege aus dem Saarland] überhaupt machen? Der Mann ist ein sehr guter Mann, aber kapazitätsmäßig nicht in der Lage, im Grunde genommen, sich hier für die europäischen Waldbesitzer so einzubringen, wie das eigentlich erforderlich ist"* (KWB1).

Kooperationsansätze in Bezug auf internationale Fragen bestehen mit dem Deutschen Forstwirtschaftsrat, dem Deutschen Städtetag sowie mit dem Holzabsatzfonds, wohingegen *keine* regelmäßigen Kontakte zu den waldrelevanten Ministerien wie BMVEL, BMU oder BMZ etabliert sind. Das Engagement anderer forstpolitischer Akteure wird nicht beurteilt.

---

man auch finanzielle Nutzen daraus zieht, oder daß man steuernd in die Dinge eingreifen kann, die fehlt ganz einfach zum Teil."

[230] LFV2 erklärt beispielsweise: „So wie ich es beurteilen kann, ist zumindest das Engagement der Umweltverbände sehr stark ausgeprägt in diesem Zusammenhang. Die sind an internationalen Abläufen sehr interessiert und schicken immer Leute. Die sind meistens auch in der deutschen Delegation mit drin. Man hat auch den Eindruck, daß sie mehr Zeit darauf verwenden und frühzeitiger in diese Prozesse eingestiegen sind als wir das aus der Forstverwaltung getan haben." Ähnlich LFV9: „Ja natürlich, es sind die Verbände des Umweltbereichs, die sich hier besonders stark engagieren. Greenpeace zum Beispiel und der WWF, die sind hier engagiert."

[231] LFV8 zu diesem Problem: „Das Engagement der Waldbesitzer schätze ich als ganz schlecht ein. Ein erschreckendes Beispiel war für mich die Partizipation der Waldbesitzerverbände im NFP." „Gleiches gilt für die Seite der Kommunalwälder, von denen höre und sehe ich nichts." In ähnlicher Weise LFV9: „Ich denke, es ist irgendwo eine besondere Psyche – die Waldbesitzer sind vornehm zurückhaltend. Und es ist leider in diesen Prozessen heute nicht mehr so, daß man mit vornehmer Zurückhaltung weiterkommt, sondern hier müßte man einfach deutlicher auftreten."

5.3.3.4 Waldbesitzerverbände

Auch im Cluster WBV stellen die mangelnden personellen und finanziellen Ressourcen den zentralen Hinderungsgrund für ein angemessenes Engagement auf der internationalen Ebene dar. Man muß sich aus den Mitgliedsbeiträgen der „armen Waldbesitzer" (WBV1) finanzieren und kann sich deshalb nur auf einen beschränkten Kanon von Kernaufgaben konzentrieren. Vor diesem Hintergrund werden die eigenen Aktivitäten von WBV2 selbstkritisch als unzureichend bezeichnet.

> *„Also, ich habe irgendwann einmal begriffen, daß wir Waldbesitzer sehr spät die Bedeutung des Rio-Prozesses verstanden haben. Und ich habe bedauert, daß wir in Rio nicht aktiv teilgenommen haben. Einfach deswegen, weil ich glaube, daß wir auch gerade in Mitteleuropa auch eine gewisse Erfahrung haben mit Nachhaltigkeit und durchaus auch einen praktischen Beitrag leisten können mit dem, was wir wissen. Und daß wir uns da so in die Ecke gestellt haben und gesagt haben, das interessiert uns nicht oder das geht uns nichts an, fand ich nicht überzeugend. Und wie ich dann gelernt habe, was sich alles aus diesem Prozeß entwickelt hat und welche Bedeutung das für Forstpolitik in unserem Land hat, hatte ich das Gefühl es wird jetzt höchste Zeit, daß man sich engagiert und habe versucht, mich da auch wirklich persönlich einzubringen – was nicht einfach war im Übrigen."*

Gleichzeitig wird hervorgehoben, daß es sehr schwierig ist, den eigenen Verbandsmitgliedern mit ihren konkreten Alltagsproblemen der forstlichen Bewirtschaftungspraxis die Relevanz[232] eines internationalen Engagements nahezubringen. Ein schlagkräftiges Argument liegt hier nach Auffassung von WBV2 in der Möglichkeit, Entwicklungen rechtzeitig zu erkennen, die direkte Auswirkungen auf den Waldbesitz entfalten können.

> *„Es gibt natürlich eine ganze Reihe – wir erleben das ja dauernd – es gibt eine ganze Reihe von Prozessen, die früher oder später ganz konkret in Forderungen der Gesellschaft, z.B. für den Waldbesitz, auch hier in Deutschland münden. Und je früher man das erkennt, je früher man das versteht, je früher man sich damit auseinandersetzt, je früher man dafür eine Antwort entwickelt, um so besser ist es natürlich"* (WBV2).[233]

[232] Zur Problematik der schwer erkennbaren *Relevanz* internationaler Vereinbarungen führt WBV2 aus: „Ich bin selber Waldbesitzer und wenn ich bei so einer Konferenz sitze, dann denke ich ganz unwillkürlich immer daran, ja was heißt das denn jetzt eigentlich konkret für das, was wir da draußen tun. Können wir das denn überhaupt, ist das mit unserer Praxis überhaupt kompatibel? Und da komme ich manchmal natürlich schon in die Situation wo ich das auch mal formulieren kann und sagen kann, ja, das ist jetzt sinnvoll oder das ist wirklich zu weit weg von unserer Wirklichkeit."

[233] Im gleichen Sinne nochmals hervorhebend: „Aber es ist zumindest denkbar und es ist angedacht, daß eine weltweite Waldkonvention dann rechtlich bindende Bestimmungen für die einzelnen Mitgliedsstaaten und damit natürlich auch für die Waldbesitzer in diesen Regionen ganz konkret hat. Und wenn das dann so läuft wie eine Konvention läuft, dann ist es viel zu spät, wenn es erst im Rahmen des Ratifizierungsprozesses bewußt wird. Sie müssen sich dann wirklich einbringen, wenn die Texte kodifiziert werden" (WBV2).

Als weiteres Hindernis für ein verstärktes Engagement wird v.a. „die Flut an Informationen" (WBV1) genannt, die im normalen Tagesgeschäft nicht zu bewältigen ist und die das Herausfiltern der wirklich relevanten Aussagen erschwert.

Akteurskoalitionen in Bezug auf eine internationale Waldpolitik bestehen mit dem BMVEL,[234] dem Deutschen Forstwirtschaftsrat sowie mit den Waldbesitzerverbänden anderer europäischer Länder, in denen der Forstsektor einen höheren Stellenwert hat als dies in Deutschland der Fall ist (z.B. Finnland, Kanada). WBV1 weist auf den ambivalenten Charakter dieser Kooperationen hin, die einerseits nötig sind, um eine stärkere politische Wirkungskraft zu erzielen, andererseits den Nachteil mit sich bringen, die eigenen Interessen nicht mehr uneingeschränkt vertreten zu können. In diesem Zusammenhang beklagt WBV1 auch eine Zerfaserung der forstpolitischen Interessenlandschaft in der Bundesrepublik, wo zu viele unterschiedliche Meinungen unkontrolliert geäußert würden.[235]

5.3.3.5 Sektorale forstliche Vereinigungen

Das internationale Engagement der Akteure im Cluster SFV ist durch große Unterschiede gekennzeichnet. Aufgrund seines thematisch eng fokussierten Hintergrundes entfaltet SFV1 keine entsprechenden Aktivitäten. SFV2 ist seit 1996/ 97 auf Betreiben der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände (AGDW) auch im globalen Kontext tätig und war im Rahmen entsprechender Konferenzen bereits mehrfach Teil der deutschen Delegation. SFV3 hat sich in den achtziger Jahren an der Gründung des „Ausschusses der internationalen forst- und holzwirtschaftlichen Zusammenarbeit" beteiligt und kooperiert seit dieser Zeit mit dem BMZ bzw. der GTZ im Bereich der Unterstützung forstwirtschaftlicher Vorhaben in den Tropen. Darüber hinaus ist man auf Europäischer Ebene in das sog. „European Forestry Network", einen informellen Zusammenschluß von Länderforstvereinen eingebunden und bringt sich dort aktiv ein. Direkte Kontakte zu Bundesministerien im Zusammenhang mit waldrelevanten Regierungsprozessen bestehen allerdings nicht.

Wie bereits mehrfach angeklungen, betonen auch die beiden letztgenannten Interviewpartner die Rolle der mangelnden personellen und finanziellen Ressourcen als Hauptursache für ein bisher nicht ausreichendes internationales Engagement.[236] Als überdurchschnittlich hoch wer-

[234] Den Kontakt zum BMVEL charakterisiert WBV1 als exzellent: „[...] mit dem BMVEL habe ich besten Kontakt, wir telefonieren ständig und wir nehmen auch an Besprechungen teil."
[235] WBV1 konkretisiert hier: „[...] also, der Deutsche Forstverein glaubt zunehmend auch Forstpolitik machen zu sollen, was ein Problem ist."
[236] SFV2 hierzu: „Das Problem ist ganz konkret ein zeitliches und auch ein finanzielles in einem minderbemittelten Verband."

den hingegen die Aktivitäten der (großen) Umwelt-NGOs beurteilt, welche im Gegensatz zu den forstlichen Verbänden über die notwendigen Mittel und Strukturen verfügen und zeitnah agieren.

> *„Das Engagement der ENGOs ist sehr groß. Die Präsenz ist auch sehr gut. Es ist natürlich auch einfacher für große Verbände mit bis zu 100 Mitarbeitern in einem Land, global gesehen, wie der WWF. Da ist es gar kein Problem, eine oder mehrere Personen abzustellen, um das Geschehen zu verfolgen. Die haben finanzielle Power. In den forstlichen Verbänden müßte das Engagement größer sein. Wobei ich meine, daß der Wille da ist, aber die Ressourcen sind sehr begrenzt. Auch die Einsicht, daß diese Prozesse wichtig sind, ist in der deutschen Forstwirtschaft wie so oft sehr langsam gereift“* (SFV2).

Noch deutlicher formuliert SFV3 seine Kritik am Engagement der forstlichen Verbände und äußert die Befürchtung, daß das Politikfeld zunehmend von anderen Akteuren besetzt wird.

> *„Und das ist ein typisches Beispiel, die CO_2-Problematik, das haben wir einfach gar nicht verstanden von unserer forstlichen Seite aus zu thematisieren und unsere Möglichkeiten, unsere Chancen mit einzubringen. Da überlassen wir anderen Leuten das Feld, die über ein Halbwissen verfügen oder ein sehr fragwürdiges Wissen verbreiten [...]“* (SFV3).

Als mögliche Lösung für diese unbefriedigende Situation bietet sich nach Meinung von SFV2 eine engere Kooperation der forstlichen Verbände, insbesondere auf Ebene der Geschäftsführungen an, um auf diese Weise Synergieeffekte nutzen zu können und die dadurch freiwerdenden personellen und finanziellen Kapazitäten zur Abdeckung der Bereiche EU und internationale Ebene zu verwenden.

5.3.3.6 Umwelt- und Naturschutzverbände

Die Frage nach dem globalen Engagement der Interviewpartner im Cluster UNV bestätigt die sich bereits unter Kap. 5.3.3.1 abzeichnende *Zweiteilung* der Umwelt- und Naturschutzverbände in solche mit primär nationaler und solche mit vorrangig internationaler Schwerpunktsetzung. Während UNV1 und UNV4 in der Regel über ihr internationales Büro auf den entsprechenden Regierungskonferenzen vertreten sind, werden UNV2 und UNV3 nicht in Eigenregie aktiv. Vielmehr geschieht die Interessenartikulation in diesem Fall über intensive Kontakte zu anderen NGOs bzw. NGO-Netzwerken, mit denen seit vielen Jahren enge *Kooperationsbeziehungen* gepflegt werden.[237]

[237] UNV2 beschreibt diese Kooperationsbeziehungen wie folgt: „Wir sind aber intensiv beteiligt im Worldlife-Partnernetz und an solchen internationalen Konferenzen und auch an EU-Konferenzen werden wir durch Worldlife, unseren Dachverband vertreten. Und die greifen dann gegebenenfalls auf uns zurück.“ In gleicher Weise

Interessant ist die *Innensicht* der global tätigen Akteure UNV1 und UNV4, denen von fast allen Gesprächspartnern aus den übrigen Clustern ein überdurchschnittlich hohes, professionelles und lebhaftes Engagement auf internationaler Ebene attestiert wird. Man bezeichnet die eigenen Aktivitäten als bislang ungenügend und stellt die konkreten Wirkungen der eigenen Arbeit kritisch in Frage.

> *Und dann ist es so, daß wir eigentlich diese multinationalen Prozesse, ob das jetzt die Ministerkonferenz in Europa ist, oder ob es jetzt UNFF ist oder so, die nehmen wir eigentlich nicht konsequent wahr. Wir sind dort vertreten, wir waren jetzt auch mit anderen Ländern Europas in New York vertreten [...], aber diese zwischenstaatlichen Prozesse, die nehmen wir eigentlich nicht konsequent wahr. Wir sind da, wir sind auch daran interessiert, daß unsere Meinung gehört wird, aber es geht jetzt nicht viel weiter"* (UNV4).
> *„[...] weswegen wir jetzt ganz klar sagen, wir müssen stärker in diese internationalen Regierungskonferenzen – da tatsächlich Druck ausüben auf die Regierungen, damit letztendlich die Rahmenbedingungen auch verändert werden"* (UNV1).

Gute Kontakte in Bezug auf internationale Fragestellungen existieren nach eigener Aussage zu BMZ[238] und BMU, wobei die Kommunikation mit der „rot-grünen Regierung" (UNV1) wesentlich besser geworden ist als dies vorher der Fall war. Seit Etablierung des Nationalen Waldprogramms (NFP) hat sich auch das Verhältnis zum BMVEL intensiviert, was nach einhelliger Meinung sehr positiv bewertet wird.

Einem einvernehmlichen Urteil unterliegt auch das in den vergangenen Jahren beobachtbare Engagement der Waldbesitzer. Deren Interessen und somit auch die Interessen der Forstwirtschaft insgesamt seien bislang vom Bundeslandwirtschaftsministerium „praktisch automatisch mitvertreten worden" (UNV2).[239] Da viele waldbezogene Prozesse nun aber verstärkt über die Umweltschiene laufen (z.B. Klima- und Biodiversitätsproblematik), erscheinen diese traditionellen Klientelstrukturen als nicht mehr zeitgemäß und wirkungsvoll. Allerdings hat nach

---

UNV3: „Es gibt wirklich bei jedem Spezialthema, auch in der gesamten Arbeit, die wir machen, unterschiedlichste Koalitionen. [...] Vor allem ARA, die da sehr stark beteiligt waren, Greenpeace ebenfalls, WWF. Die haben alle sehr viel gemacht." „Dann haben wir noch Verbindungen zu sehr vielen anderen Organisationen im Ausland, wo wir auch Informationen herkriegen und Ideen einspeisen können. Persönliche und langjährige Kontakte bestehen zu fast allen. Wir sind ja jetzt seit fast 12 Jahren im Geschäft. Man kennt sich schon sehr gut. Das ist schon sehr hilfreich."

[238] Das BMZ spielt für die Umweltverbände eine herausragende Rolle im Rahmen der internationalen Waldpolitik. So stellt beispielsweise UNV1 fest: „[...] das BMZ, das, wie soll ich sagen – ja eigentlich für den internationalen waldpolitischen Dialog eine viel größere politische Relevanz hat eigentlich als das BMVEL, dadurch, daß sie erstens Kohle haben und zweitens in den Ländern tätig sind, wo einfach die Urwälder noch stehen und massiv nutzbar gemacht werden sollen." „Und die haben letztendlich diesen ganzen waldpolitischen Dialog für Deutschland gesteuert, die haben dann auch die Leute in den Ministerien gesteuert [...]."

[239] Noch deutlicher UNV4: „Wenn ich jetzt einmal interpretiere warum und wie, dann würde ich einfach sagen, da [bei den staatl. Akteuren] liegen ihre traditionellen Einflußsphären. Sie wissen, daß sie da deutlich stärker sind wie Umweltinteressen oder soziale Interessen, viele andere Interessen, da liegen ihre traditionellen Einflußsphären. Sie versuchen diese zu sichern, sie versuchen über diese traditionellen Einflußsphären ihre Interessen zu sichern."

Überzeugung der Befragten erst die Zertifizierungsdiskussion den Waldbesitzern die Augen für diese tiefgreifenden Entwicklungen geöffnet.

> *„Meines Erachtens haben die Waldbesitzer/ Waldbesitzerverbände die Internationalität eigentlich erst durch die Zertifizierungsdiskussion erkannt. Daß sie gemerkt haben, gerade was Vermarktungs- oder Marketing-Instrumente angeht, daß man nicht auf nationaler Ebene stehen bleiben kann“* (UNV1). *„Ich glaube, sie haben jetzt das erste Mal im Rahmen der Zertifizierungsdiskussion erkannt, daß diese [traditionellen] Mechanismen hochgradig uneffizient sind“* (UNV4).[240]

Von herausragender Bedeutung dürfte die Aussage im Cluster UNV sein, daß man in der eigenen Arbeit bzw. im eigenen Engagement nicht primär auf Regierungsstrukturen bzw. zwischenstaatliche Prozesse setzt, „weil da eben andere Stakeholder, andere Akteure nachweislich wesentlich mehr Einfluß haben“ (UNV4). Statt dessen sei es wesentlich effizienter andere Wege – wie z.B. den der nicht-staatlichen *Zertifizierung* – zu gehen.

> *„Wir entwickeln dort neue Strukturen. Und das ist, das sind einfach neue Wege, die wir versuchen relativ kreativ zu finden, um einfach [...] unseren Einfluß zu erhöhen.“ „Und es war letztendlich eine visionäre Gruppe von Akteuren, die gesagt haben, ja, das ist zukunftsfähig und außerdem gibt uns das einen relevanten Einfluß in die multinationale politische Diskussion, in der wir sonst überhaupt keinen Einfluß haben“* (UNV4).

Im Rahmen der Zertifizierung sei es gelungen, Finanzierungsströme zu beeinflussen und forstpolitische Ziele zu erreichen, wie es bislang in keinem zwischenstaatlichen Prozeß möglich war. Darüber hinaus würden diese nicht-staatlichen Ansätze eine Art Sogwirkung entfalten, auf deren Dynamik und Outputs nationalstaatlich dominierte Politikprozesse oft nur noch mit einer Akzeptanz der dort erarbeiteten Vorgaben reagieren könnten.[241] Im Gegensatz zu den Umwelt-NGOs würden die Akteure aus Forst- und Holzwirtschaft nach wie vor sehr stark auf klassisch hoheitliche Politikstrukturen und deren Wirkungsmechanismen setzen.

5.3.3.7 Holz- und Papierindustrie

Die befragten Akteure aus dem Cluster HPI entwickeln keine eigenständigen Aktivitäten auf internationaler Ebene und sehen hierfür auch keine Notwendigkeit.[242] Einhellig wird in die-

[240] Pointiert auch UNV3: „Es ist so, daß im Zuge der Zertifizierung, durch das PEFC-Engagement, die Waldbesitzer erst einmal aus ihren Fichtendickungen herausgekommen sind, um das mal so provokant zu sagen [...].“

[241] UNV4 konkretisiert hier: „[...] muß man sich fragen, ob sie [zwischenstaatliche Prozesse] nicht vielleicht nur das verwalten, was andere schon längst durchdiskutiert haben. Ob sie nicht vielleicht nur das festschreiben, das verbindlich machen, was andere entwickelt haben, weil sie gar nicht mehr anders können. 1995 konnte das IPF noch über Zertifizierung diskutieren, heute können sie das nur noch akzeptieren.“

[242] HPI1 macht dies mit der Aussage deutlich: „Also, vielleicht sollte ich Ihnen sagen, ich habe ungefähr 30% meiner Arbeitszeit, die ich für Holz- und Waldfragen verwenden kann und da wir keine eigenen Wälder haben,

sem Kontext die zentrale Rolle des sog. „Interministeriellen Ausschusses“ für Fragen der Forst- und Holzwirtschaft unterstrichen, der es erlaubt, den eigenen Interessen und Wünsche bei den zuständigen Ministerien (v.a. BMVEL und BMWi) entsprechend Gehör zu verschaffen.[243] Es folgt der selbstbewußte Hinweis, daß man „jederzeit alle Möglichkeiten des Zugangs“ (HPI1) zu den relevanten Bundesressorts hat.

Eine Bewertung des Engagements anderer forstpolitischer Akteure wird nicht vorgenommen.

5.3.3.8 Zertifizierungssysteme

Das internationale Engagement der beiden Interviewpartner aus dem Cluster ZS erfolgt mit einem engem Fokus auf den Aspekt der Zertifizierung. Aktivitäten im Rahmen von waldrelevanten Regierungsprozessen existieren hingegen nicht; darüber hinaus sind auch keine nennenswerten Kontakte zu entsprechenden Bundesministerien vorhanden. Während ZS1 lediglich in „einem bestimmten Austausch mit den großen und etablierten Umweltverbänden“ steht, hebt ZS2 den „intensivsten Kontakt zu den Waldbesitzerverbänden der Länder und natürlich auch zu den entsprechenden Forstpolitik- und Holzmarktreferenten in den Ministerien“ sowie zum Deutschen Holzwirtschaftsrat (DHWR), zur Säge-, Holzwerkstoff- und Papierindustrie hervor. Das Verhältnis zu den Umweltverbänden wird als problematisch charakterisiert, es sei denn, es handelt sich um die „klassischen, auch eben von Förstern besetzten Verbände wie die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald“.

Dieser individuellen Vernetzung entsprechend fällt auch die Beurteilung des Engagements der anderen forstpolitischen Akteure unterschiedlich aus. ZS1 betont hier die herausragende Rolle der großen Umwelt- und Naturschutzverbände,[244] ZS2 weist auf die zentrale Stellung des

---

ist der Bereich Wald und Forst also eher ein Bereich, den wir von Weitem beobachten und vielleicht die Forstpolitik durch Empfehlungen beeinflussen.“ „Wenn es Themen gibt, die für uns wichtig und notwendig sind, dann beobachten wir das, aber diese globalen Forstthemen sind für uns als Verband, sage ich mal, relativ irrelevant, und da würde ich auch von meiner Hauptgeschäftsführung keinerlei Zeit oder Ressourcen bekommen, um jetzt vielleicht in Brasilien, Indonesien oder sonst irgendwo den Wald zu beobachten, das ist nicht Sinn unserer Aufgabenstellung hier.“

[243] HPI2 umschreibt diese Kontakte mit folgenden Worten: „Und hier haben wir einen Link, nämlich es gibt ja den interministeriellen Ausschuß in Deutschland, wo die beiden Ministerien Landwirtschaft und Wirtschaft beteiligt sind, zusammen mit den Bundesverbänden der Forst- und Holzwirtschaft. Und dort werden solche Themen behandelt, so daß wir Möglichkeiten haben die Vertreter der Bundesregierung, die an solchen [internationalen] Prozessen teilnehmen, zu hören und ihnen Ratschläge und Empfehlungen auf den Weg zu geben.“ In gleicher Weise HPI1: „Wir sind ja auch Mitglied im Deutschen Holzwirtschaftsrat und der spricht wieder mit dem Deutschen Forstwirtschaftsrat und bei Bedarf ist das Wirtschaftsministerium, das Umweltministerium ja auch dabei bei diesen regelmäßigen Treffen in diesem sogenannten Interministeriellen Ausschuß, der ja dazu dient, auch das ganze Spektrum, was uns betrifft, auszutauschen.“

[244] ZS1 führt aus: „Also, einfach aufgrund ihrer guten Vernetzung sind sicherlich hier zuvorderst Greenpeace und WWF zu nennen, die halt – auch nicht auf deutschem Boden groß geworden sind – aber hier jetzt eigentlich schon sehr innerhalb des WWF- oder Greenpeace-Netzwerkes sehr starke Organisationen ausgebildet haben. Das

BMVEL und der AGDW in Bezug auf Fragen der internationalen Waldpolitik hin. Insgesamt beurteilt er die Aktivitäten der deutschen Forstwirtschaft in diesem Zusammenhang aber eher kritisch.[245]

5.3.3.9 Gewerkschaften

Ein eigenständiges Engagement auf internationaler Ebene scheitert auch im Falle des Clusters GS an der schieren Anzahl der existierenden Prozesse sowie an den nicht vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen.[246] Allerdings ist man in vielen forstpolitischen Gremien (z.B. DFWR) der Bundesrepublik vertreten und unterhält Kontakte zur Holzwirtschaft und zu Kollegen anderer Länder (z.B. Skandinavien). Auf diese Art und Weise wird versucht, sich über aktuelle Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten und die eigenen Interessen zu artikulieren. Als „konkrete Brücke" (GS1) zur internationalen Ebene wird die *Zertifizierung* gesehen; in diesem Bereich ist auch ein verstärkter Ausbau des Engagements geplant. Staatlich dominierte Verhandlungsprozesse spielen eine lediglich untergeordnete Rolle.

In Bezug auf das internationale Engagement anderer forstpolitischer Akteure wird die grundsätzliche These vertreten, „daß die Forstpolitik in Deutschland sehr konservativ und auf sich bezogen ist und globale Zusammenhänge überhaupt nicht erkennen will, obwohl sie eigentlich, was ihre Arbeit oder den Verkauf ihrer Produkte angeht, schon mittendrin ist" (GS1). Diese *Diskrepanz* zwischen Ablehnung (ökologischer und sozialer Aspekte) einerseits und Beteiligung (in ökonomischer Hinsicht) andererseits wird von GS1 ausdrücklich abgelehnt, indem er die gleichwertige Berücksichtigung bzw. Anerkennung von Wirtschafts-, Schutz- und Sozialfunktion des Waldes einfordert. Auf diese Weise könnte seiner Ansicht nach eine Verknüpfung von nationalen Interessen und globaler Verantwortlichkeit Deutschlands im Rahmen internationaler Verpflichtungen gelingen.

sind sicherlich Schlüsselakteure, die auch mittlerweile so bekannt sind und ernst genommen werden, daß eben kaum jemand an ihnen vorbei kann, der von Umweltverbänden redet oder Allianzen mit Umweltverbänden wünscht."

[245] ZS2 führt aus: „[...] es ist sicher ein Manko der deutschen Forstwirtschaft, daß es da wenig [internationale] Kontakte gibt, daß man eher viel im eigenen Brei macht"

[246] GS1 macht deutlich: „Man kann den Anforderungen, wenn man sie alle erfüllen soll, gar nicht nachkommen. Dann bräuchten wir einen Sekretär, der nur Internationales macht für den Forstsektor."

Wichtigste Ergebnisse:

- Das *Engagement der Akteure* im Rahmen der internationalen Waldpolitik ist *sehr unterschiedlich* ausgeprägt. Dabei reicht das *Spektrum* von der Federführung in zwischenstaatlichen Verhandlungen (BMVEL, BMU) über die Mitgliedschaft in Regierungsdelegationen (z.B. SFV2, WBV2) bis hin zum Fehlen eigenständiger Aktivitäten (z.B. HPI).
- Der *Querschnittscharakter der Waldthematik* auf internationaler Ebene (u.a. Klimaschutz, Schutz der biologischen Vielfalt) führt auf nationaler Ebene zu *unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten*. Diese spiegeln nicht mehr die traditionellen forstpolitischen Zuständigkeiten der Vergangenheit wider.
- Grundsätzlich wird von allen Akteuren die *Notwendigkeit* erkannt, sich zukünftig stärker im internationalen Kontext zu engagieren. Entscheidende *Hindernisse* sind dabei die *mangelnde personelle und finanzielle Ausstattung* der einzelnen Institutionen sowie eine *häufig falsche Prioritätensetzung*.
- Die *Kooperationsbeziehungen* zwischen einzelnen Akteuren beschränken sich auf weitgehend *geschlossene Netzwerke.* Beispielsweise tauschen sich die Landesforstverwaltungen ausschließlich mit dem BMVEL und keinem der anderen waldrelevanten Bundesministerien (z.B. BMU) aus.
- Als überdurchschnittlich *hoch* wird das internationale Engagement des BMVEL und der Umwelt-NGOs bewertet. Ein bislang *unzureichendes Engagement* wird hingegen den Landesforstverwaltungen sowie den Vertretern des privaten Waldbesitzes attestiert.
- Mehrere Akteure fokussieren ihr internationales Engagement auf *nicht-staatliche Prozesse* (v.a. Zertifizierung). Dort können sie eigene Interessen und Ziele *besser* durchsetzen bzw. verwirklichen als im Rahmen zwischenstaatlicher Regierungsverhandlungen.

5.3.4 Die Rolle der Umwelt-NGOs (ENGOs)

Das Kapitel gibt wieder, welcher Einschätzung die spezifische Rolle der Umwelt-NGOs im Rahmen einer zunehmenden Internationalisierung der Waldpolitik unterliegt.

5.3.4.1 Bundesministerien und nachgeordnete Behörden

Über die spezifische Rolle von Umwelt-NGOs im Rahmen der internationalen Waldpolitik herrscht im Cluster BM ein sehr einheitliches Meinungsbild vor. Grundsätzlich wird mit großer Bestimmtheit darauf hingewiesen, daß internationale Regierungsprozesse immer noch der alleinigen *Verantwortlichkeit* bzw. *Entscheidungsbefugnis* souveräner Nationalstaaten und ihrer Regierungen unterliegen. „Herr des Verfahrens ist und bleibt die Bundesregierung“

(BM11). Diese Tatsache ist für die befragten Experten eine tragende Säule der internationalen Beziehungen und steht nicht zur Disposition.

Anders stellt sich die Situation in Bezug auf eine weitreichende *Beteiligung* und *Einbindung* der ENGOs in entsprechende Prozesse dar. Nach einhelliger Aussage werden die Verbände als kritische Diskussionspartner, innovative Ideengeber[247] und professionelle PR-Experten geschätzt, die über eine geschickte Arbeitsteilung verfügen und es gleichzeitig verstehen, ihre Ressourcen optimal einzusetzen. Dabei fungieren sie als ein Bindeglied zur Öffentlichkeit und erleichtern das Herstellen von Transparenz in politischen Entscheidungsprozessen.[248] Die wichtigste Funktion der ENGOs wird allerdings darin gesehen, daß sie auf nationalstaatlicher Ebene vehement darauf drängen, von der Regierung eingegangene politische oder völkerrechtliche Verpflichtungen angemessen umzusetzen.

> *„Impulse sind von den NGOs, die heute überwiegend sehr gut organisiert sind und sehr gute wissenschaftliche Beratung und Mitarbeiter haben, eigentlich immer in eine Richtung gegangen. Und das hat sich als richtig erwiesen und war eine permanente warnende Stimme: Leute, verzettelt euch nicht in der Erarbeitung von irgendwelchen vertraglichen Papieren, die dann in der Aushandlung so nichtssagend wären, daß sie eigentlich nichts mehr bewegen. Vergeßt nicht, daß es eigentlich darum geht, auf der nationalen Ebene und vor Ort Dinge zu bewegen. Diese warnende Stimme haben sie immer erhoben und haben das Regierungshandeln eigentlich immer daran gemessen, in wieweit das Wirklichkeit wird, was da diskutiert wird. Das betrachte ich als eine sehr positive Aktion." „Da [Implementation] haben die NGOs kräftig mitgewirkt, haben es immer wieder eingefordert und stehen jetzt Gewehr bei Fuß und schauen: wie ernst ist es der Regierung wirklich?"* (BM11).[249]

Als weitgehend unproblematisch schätzen die Interviewpartner die Frage der (demokratischen) *Legitimation* der Umwelt-NGOs ein.[250] Da es primär um Aspekte der Beteiligung an politischen Prozessen und nicht um eine konkrete Mitentscheidung geht, die dem Parlament

[247] Vor allem BM10 unterstreicht hier die innovative Rolle der NGOs, da auch Ideen und Ansätze aufgegriffen werden, die über die altbekannten Standpunkte der Kollegen hinausgehen: „Egal, ob es sich um 100.000 oder nur fünf ernstzunehmende Akteure handelt, solange sie gute und neue Ideen bringen sollten sie gehört werden."

[248] Beispielsweise bemerkt BM11: „Aber wir können die NGOs nutzen um Input zu bekommen, der uns weiterhilft, uns zu positionieren. Wir haben auch ein Feedback, wenn wir vorstellen, wie wir uns das Ganze denken, bevor man dann die Abstimmung abschließt. Kurzum, die Welt ist größer als die Abstimmung in den Bundesressorts und der Kontakt zu den Ländern." „Wenn es wirklich gut läuft in den nächsten Jahren, dann kann sich die Regierung natürlich auch der NGOs bedienen. Bei manchen Arbeitsgebieten und sozialen Dingen haben die NGOs ganz andere Aktionsmöglichkeiten als Regierungsbeamte. Da ist, wenn es gut läuft, eine echte Partnerschaft da. Da haben die NGO-Akteure etwas bewirkt."

[249] Ähnlich auch BM6: „[...] es gibt Bereiche, wo sie einfach eine sehr wichtige Impulsfunktion haben und immer wieder beharrlich nachhaken, da sagen: Ihr als Politiker seid der Gesamtgesellschaft verpflichtet, setzt Eure Versprechungen auch mal um."

[250] Eine Ausnahme bildet BM11, der hier kritisch bemerkt: „Die Frage nach der Legitimation der NGOs ist hingegen schon viel schwieriger: Wie viele Leute stehen hinter einer solchen Organisation? Inwiefern wird hierdurch der Wille der Bevölkerung repräsentiert? Man stößt hier schnell an die Grenzen der Verfassung, denn der Wille des Volkes wird nun einmal durch das Parlament repräsentiert."

oder der Regierung vorbehalten ist, spricht wenig gegen eine verstärkte Einbindung der interessierten Verbände.

> *„Ja, man muß vielleicht unterscheiden, einmal auf nationaler Ebene, da ist Beteiligung, Partizipation sicherlich gut, wichtig und richtig und läßt sich sicher auch noch erweitern. Es muß nur eben letztlich klar sein: die Entscheidung muß dann eben, müssen die demokratisch legitimierten Gremien treffen. Das ist dann erst einmal das Parlament, aber dann auch die Bundesregierung, d.h. auch ein Runder Tisch kann das eben nicht, sozusagen überwinden, die Entscheidungen, die dann durch die staatlichen Gremien zu treffen sind*" (BM1).[251]

Darüber hinaus wird mehrfach darauf hingewiesen, daß es keinen plausiblen Grund gibt, die Vertretung bestimmter Interessen durch Umweltverbände anders zu bewerten als etwa die seit langer Zeit existierende Interessenvertretung durch etablierte Wirtschafts-Lobbies.[252]

Ein klares Meinungsbild zeichnet sich auch in Bezug auf eine Bewertung des internationalen Engagements der Umwelt-NGOs ab. Im Gegensatz zu anderen Konventionen, „wo die Bundesregierung oft Vorschläge der NGOs aufgreift" (BM10), war dies im Waldbereich bislang nur bei Einzelthemen (z.B. „illegal logging") der Fall und beschränkte sich – von wenigen Ausnahmen abgesehen – auf „klägliche Statements" (BM9) im Rahmen internationaler Konferenzen. Von einer *Impulsgeberfunktion* oder *Meinungsführerschaft* der ENGOs kann deshalb nach Ansicht der Befragten nicht gesprochen werden. Vielmehr wird die Auffassung vertreten, daß im Falle der ENGOs eine auffällige Diskrepanz zwischen der Wahrnehmung ihres Engagements in der nationalen Öffentlichkeit und ihren tatsächlichen Aktivitäten im Rahmen internationaler politischer Prozesse vorherrscht.

> *„Also, ich glaube, daß da einfach auch Meinungsführerschaft in den Medien nicht automatisch dann eine Meinungsführerschaft im praktischen politischen Prozeß bedeutet"* (BM2).[253]

---

[251] In ähnlicher Weise BM4: „Also, soweit ich das sehe, ist es sowohl im Waldprozeß als auch in anderen Prozessen, wo NGOs aktiv beteiligt sind so, daß NGOs keine Entscheidungsbefugnisse haben. Und dann gäbe es auch glaube ich auch ein Demokratieproblem, wenn nicht mehr die Regierung bzw. das Parlament rechtlich verbindliche Entscheidungen fällt, sondern NGOs. Es ist aber in allen Rechtsetzungsprozessen eigentlich so, ob EG-Ebene, internationale Ebene, nationale Ebene, daß man versucht, sich den Sachverstand der Betroffenen – und das sind auch NGOs und auch grüne NGOs – zu nutze zu machen, um einfach eine gute Regelung, eine fachlich gute Regelung hinzukriegen. Wobei das Fachinteresse und eine Interessenvertretung sicherlich auch nicht immer ganz zu trennen sind und auch nicht getrennt werden sollen. Insofern würde ich sagen, eine NGO-Beteiligung in der Rechtsetzung ist grundsätzlich geeignet eine bessere Qualität der Rechtsetzung zu erreichen, aber es ist sicherlich nicht Aufgabe von den NGOs selber Recht zu setzen."

[252] BM6 hebt diesen Aspekt dezidiert hervor: „Zunächst denke ich, daß NGOs erst einmal genauso Interessen vertreten, wie es auch Wirtschafts-Lobbies tun, die auch nicht irgendwie demokratisch legitimiert sind. Es handelt sich also um einen Ausschnitt an Interessen oder Partikularinteressen." Ebenso BM12: „[...] die Herren Piech und Schrempp sind ja schließlich auch nicht demokratisch legitimiert. Warum sollten Umwelt-NGOs da unterschiedlich betrachtet werden?"

[253] Ebenso BM9: „[...] also von aktiver Mitgestaltung [durch die ENGOs] kann eigentlich überhaupt nicht die Rede sein. Sehe ich überhaupt nicht so. Also würde ich, wüßte ich gerne, wie das jemand anders sieht."

Die Aktivitäten der Umwelt-NGOs im Kontext neuartiger Ansätze des *„private standard setting"* (v.a. Zertifizierung) werden einhellig begrüßt. Zum einen „kann der Staat ja nicht alles vorgeben" (BM2), weshalb eine Arbeitsteilung bzw. eine Ergänzung von staatlich dominierten Regierungsprozessen durchaus sinnvoll erscheint. Zum anderen wird darauf hingewiesen, daß es mit Hilfe entsprechender zivilgesellschaftlicher Ansätze gelingen kann, „eine Brücke vom Individuum zum immer weiter entfernten und immer weniger mächtigen Staat" (BM7) zu schlagen. Die Rolle der ENGOs wird auf diese Weise um eine Dimension erweitert, die sich mit den theoretischen Erfordernissen des Global Governance-Konzeptes deckt.

5.3.4.2 Landesforstverwaltungen und nachgeordnete Behörden

Die Rolle der Umwelt-NGOs im Rahmen einer zunehmend internationalisierten Waldpolitik unterliegt auch im Cluster LFV einer sehr homogenen Bewertung. Wie bereits mehrfach angeklungen, nehmen die Interviewpartner auch in diesem Fall eine Unterteilung vor, die zwischen Verbänden mit vorrangig internationalem Engagement (z.B. Greenpeace, WWF) einerseits und Verbänden mit primär nationaler Ausrichtung (z.B. BUND, NABU) andererseits differenziert. Im Gegensatz zu den Experten aus den Bundesministerien sind allerdings keine Aussagen zur Qualität der ENGO-Aktivitäten auf globaler Ebene möglich, da entsprechende Einblicke fehlen. Dennoch ist man davon überzeugt, daß die Rio-Konferenz von 1992 den Umwelt-NGOs „neue Themenfelder" (LFV10) und neue Ansatzpunkte für die Artikulation der von ihnen vertretenen Interessen eröffnet hat.[254]

Ähnlich wie im Cluster BM erfolgt der Hinweis, daß eine veritable Diskrepanz zwischen der Wahrnehmung von ENGO-Aktivitäten durch die Öffentlichkeit und ihrem tatsächlichen Einfluß auf politische Prozesse zu verzeichnen ist.[255] Dessen ungeachtet wird einhellig der beneidenswerte „Glaubwürdigkeitsbonus" (LFV1, LFV2) der Umwelt-NGOs in weiten Teilen der Bevölkerung hervorgehoben sowie gleichzeitig auf ihre exzellente Medienpräsenz und Öffentlichkeitsarbeit verwiesen.

> *„Also, die Öffentlichkeit selber nimmt sicherlich eher die Umweltverbände wahr als jetzt die Bundesregierung oder die Forstverwaltung sowieso. Das*

[254] LFV2 äußert in diesem Zusammenhang: „Aber es [internationales Engagement] ist jetzt für die [ENGOs] aus jetziger Sicht schon strategisch sehr wichtig. Denn das ist eine Ebene, wo sie offenbar mehr Partizipationsmöglichkeiten haben als auf lokaler Ebene und wo sie durch Allianzbildung mit anderen NGOs einen richtigen Machtblock bilden können und dadurch doch einiges erreichen können. Das ist wohl ein Feld, wo die sich sehr viel davon versprechen, was Durchsetzung eigener Positionen anbelangt und wo sie häufig dann wieder ihre Position für die nationale Ebene herleiten."

[255] LFV1 stellt fest: „Also Meinungsführerschaft haben sie, was die Gesellschaft angeht, nicht was das Fachpublikum angeht. Und das Phänomen ist ja, obwohl sich natürlich die persönliche Betroffenheit bei politischen Themen ziemlich verschoben hat in letzter Zeit, daß das Potential trotzdem noch unverändert hoch ist."

> *liegt ja auch an dem Glaubwürdigkeitsbonus, den man den Verbänden unterstellt und den Verwaltungen schlichtweg abspricht. Was aber die Verhandlungen selber anbelangt meine ich doch, daß da eher noch die Bundesregierung selber die Fäden in der Hand hat"* (LFV2).[256]

> *„Die haben sich die Philosophie von Rio schon zu eigen gemacht und haben sie publikumswirksam umgesetzt, zu ihren Gunsten. Wobei man ihnen das gar nicht vorwerfen kann. Ich würde das als Verband genauso machen, um mich als Verband nach vorne zu bringen. Die haben das gut gemacht. WWF zum Beispiel, die machen das ja derart professionell und derart zunächst schwer widerlegbar. Da muß man sich schon große Mühe geben. Die Leute sind auch absolute Profis im Kommunizieren, auch als Partizipanten in Konferenzen. Da haben es alle anderen schwer. Ich will damit nicht sagen, daß es die Länder oder andere Verbände nicht genutzt hätten. Aber so exzessiv und so deutlich wahrnehmbar, wie es die Umweltverbände getan haben, haben es alles anderen nicht getan"* (LFV8).

In diesem Zusammenhang wird aber auch mehrfach beklagt, daß die ENGOs ihre prominente Stellung gezielt für eine *Polarisierung* in Sachfragen (z.B. Zertifizierung) ausnutzen würden, um eigene Interessen schlagkräftig durchzusetzen.[257] LFV4 und LFV9 kritisieren darüber hinaus die mangelnde Beachtung der *Eigentumsproblematik* von Seiten der Umweltverbände, wodurch sich der Waldbesitz oft übergangen und „in die Ecke gestellt" (LFV4) fühle.[258] Diese Entwicklungen scheinen für eine Reihe von Interviewpartnern (v.a. LFV4, LFV7, LFV10) vor allem auch deshalb gewöhnungsbedürftig zu sein, da den ENGOs eine ausreichende Kompetenz in forstlichen Detailfragen schlichtweg abgesprochen wird. Insofern kann es nicht verwundern, daß im Gegensatz zum Cluster BM lediglich einmal (LFV2) auf die Funktion der ENGOs als mögliche Ideengeber bzw. Lieferanten neuer forstpolitischer Argumente hingewiesen wird.

---

[256] Ebenso LFV3: „[...] in den letzten Jahren werden ja immer wieder Reaktionen hervorgerufen durch diese Meinungsführerschaft oder durch die Präsenz der Umweltschutzverbände in der Öffentlichkeit, in der öffentlichen Meinung. Und das ist die Folge, daß eben das Ministerium oder die Forstwirtschaft immer wieder reagieren muß [...] weil eben eine Meinungsführerschaft eindeutig besteht oder eine Belegung des öffentlichen Bewußtseins durch die Meinung der Umweltverbände." Sehr ausführlich nimmt auch LFV6 Stellung zu diesem Phänomen. Er unterstreicht zusätzlich die enormen personellen und finanziellen Ressourcen der ENGOs und gibt mehrere konkrete Beispiele für deren geschickte Öffentlichkeitsarbeit.

[257] LFV1 führt aus: „Problematischer wird es dann beim Thema Zertifizierung, wo der Glaubwürdigkeitsbonus, den die haben, ganz gezielt eingesetzt wird, um sich in einem Machtkampf sich zu positionieren, wo es dann schon längst nicht mehr um die Sache geht, sondern im Gegenteil der Sache geschadet wird."

[258] LFV4 zur Problematik der Mißachtung der Eigentumsfrage: „Der Naturschutz kümmert sich – das entspricht auch seinem Selbstverständnis – nie um Eigentumsfragen. Eigentümer, das ist sekundär wenn nicht tertiär. Die Forstwirtschaft hat natürlich immer die Frage des Eigentums, des Eigentums-Schutzes, schon aufgrund ihrer eigenen Rechtsvorschriften." Noch deutlicher LFV9: „Ja, es fällt den Waldbesitzern schwer, solche Dinge anzuerkennen. Und es führt auch immer mehr zu einer Einschränkung der Verfügungsgewalt über Grund und Boden. Und das kann natürlich nicht gut sein. Eine Entscheidung über solche Dinge muß immer verbunden werden mit Konsequenzen auch mit Verantwortung. Und das ist eben hier nicht gegeben, die einen entscheiden, die anderen tragen die Verantwortung, die wirtschaftliche Verantwortung. Und das kann an und für sich nicht richtig sein."

Trotz dieser vielfältigen und teilweise harsch vorgetragenen Kritik[259] wird kein Zweifel daran gelassen, daß die Umwelt-NGOs einen *legitimierten* Anspruch zur Vertretung ihrer Interessen innehaben, solange sie sich dabei im Rahmen der verfassungsmäßig gesetzten Grenzen (v.a. Respektierung des Eigentums) bewegen. Eine erkennbare forstpolitische *Impulsgeberfunktion* wird ihnen für den Bereich der Zertifizierung zugesprochen, ansonsten herrscht im Cluster LFV die weitgehende Überzeugung vor, daß neue Entwicklungen primär von den Verwaltungen selbst angestoßen werden.

5.3.4.3 Kommunale Waldbesitzer

Der befragte Experte aus dem Cluster KWB unterstreicht ganz allgemein die exzellente Öffentlichkeitsarbeit der Umwelt-NGOs und hebt deren Möglichkeiten zur Erzeugung politischen Drucks hervor.[260] Motivation für das waldbezogene Engagement der ENGOs ist seiner Ansicht nach – wie in anderen Politikbereichen auch – das Ausüben von Macht, im Falle des Waldes der konkrete Einfluß auf der Fläche. Vor diesem Hintergrund wird die demokratische Legitimation der Umweltverbände relativ kritisch gesehen, da sie im Vergleich zu den Waldeigentümern mit ihren konkreten Besitzansprüchen über ein zu hohes Einflußpotential verfügen würden. Beispielhaft wird hierfür die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes mit dem geplanten Verbandsklagerecht für ENGOs angeführt.

> *„Es ist aus unserer Sicht in dem Falle kritisch zu betrachten – die Position haben wir ja auch beim Bundesnaturschutzgesetz vertreten – wenn man die Verbandsklage einführt für die anerkannten Naturschutzverbände, dann allerdings den Repräsentanten aus dem Waldbereich nicht die Möglichkeit der Klage einräumt. Da hört es einfach auf, wenn also einer kleinen Gruppe zu viel Einfluß eingeräumt wird. Damit bekommt das eine einseitige Schieflage“* (KWB1).

Eine Bewertung der waldrelevanten NGO-Aktivitäten auf internationaler Ebene erfolgt nicht. Darüber hinaus werden keine Aussagen zu möglichen forstpolitischen Impulsen durch die Umweltverbände getroffen.

---

[259] Etwa LFV4: „Der Naturschutz verfolgt seine Ziele ausdauernd wie ein Terrier.“ „Der Naturschutz kann offensichtliche Lügen oder Falschmeldungen als durchaus positiv verkaufen in seinem Interesse.“

[260] KWB1 führt aus: „Das ist schon bemerkenswert. Das ist einfach durch die Art der Öffentlichkeitsarbeit, das ist auch etwas, was bei der Bevölkerung gut ankommt, das ist eine agile Gruppe, mit U-Boot etc.. Die tauchen auf und machen eine ganz aggressive Öffentlichkeitsarbeit, sind damit in den Medien vertreten, können damit politischen Druck aufbauen und dann letztendlich Entscheidungen über diesen Druck erzwingen. Ich denke also, daß die ganz stark Meinungsgeber sind.“

5.3.4.4 Waldbesitzerverbände

Wie bereits in den anderen Clustern angeklungen, heben auch die Vertreter des Waldbesitzes das professionelle und effiziente Engagement der in ihren Augen personell sowie finanziell gut ausgestatteten Umwelt-NGOs hervor. Diese Rahmenbedingungen schaffen nach Ansicht der Interviewpartner die notwendigen Voraussetzungen für vielfältige Aktivitäten auf nationaler und internationaler Ebene, die ihnen selbst aufgrund der eigenen Verbandsstrukturen verwehrt bleiben.

> *„Die Umweltverbände sind unvergleichlich besser ausgestattet in der Frage organisatorisch und finanziell, haben natürlich sehr schnell ein effizientes Netzwerk aufgebaut, was international tätig ist und haben natürlich auch – was bei so einem Prozeß nicht unwichtig ist – auch ausreichende finanzielle Ressourcen, mit denen sie arbeiten können. Wir sind ja eine sehr kleine Organisation mit sehr beschränkten Mitteln, sehr, sehr beschränkten Mitteln, das wird immer wieder nicht ganz wahrgenommen. Und es strengt uns sehr an, wirklich, die ganzen Prozesse strengen uns im Moment wahnsinnig an, einfach weil wir noch nicht das Geld dafür haben und weil wir noch nicht die Leute dafür haben. Das ist bei den Umweltverbänden vollkommen anders“* (WBV2).

Eine sehr differenzierte Sichtweise der ENGO-Aktivitäten vertritt WBV2, indem er eine Unterteilung ihres Engagements in eine internationale und in eine nationale Dimension vornimmt, die jeweils unterschiedlich bewertet werden müssen. Einerseits steht für ihn zweifelsfrei fest, daß die Umwelt-NGOs ihr internationales forstpolitisches Engagement seit der Konferenz von Rio deutlich ausgebaut haben und ihr Einfluß in den entsprechenden Prozessen wächst.[261] Andererseits wird betont, daß selbst vor dem Hintergrund einer zunehmenden Internationalisierung der Waldpolitik nicht vergessen werden darf, daß die „forstliche Wirklichkeit“ (WBV2) in erster Linie sub-national und lokal verankert ist. Insofern müßte auch der waldbezogene Einfluß der ENGOs primär im letztgenannten Kontext bewertet werden und dort sei er doch relativ gering.[262]

Die Frage nach der (demokratischen) Legitimation der Umweltverbände wird von den beiden interviewten Experten sehr ambivalent beantwortet. Grundsätzlich äußert man, kein Problem mit einer verstärkten Partizipation von entsprechenden Organisationen zu haben, solange dies in einem „geordneten Rahmen“ (WBV1) abläuft. Diese Aussage wird allerdings im direkten

[261] Konkret stellt WBV2 fest: „Ich glaube, daß sie eine sehr wichtige Rolle dabei spielen, und daß sie tatsächlich in den letzten 10 Jahren auch sehr konkret mit Konzepten – wenn Sie nur mal die Aktivitäten z.B. vom WWF beobachten – sehr konkret mit Konzepten internationale Forstpolitik begleiten, das ist gar keine Frage.“

[262] WBV2 umschreibt dies mit den Worten: „Schauen Sie, wir reden hier über Globalisierung, wir reden über internationale Forstpolitik und bei alledem, was wir da tun, dürfen wir nicht aus den Augen verlieren, daß die forstliche Wirklichkeit zunächst mal ganz regional stattfindet. Die Leute denen der Wald gehört, Staat, Kommu-

Anschluß mit dem Hinweis relativiert, daß das Recht auf Eigentum und die damit verbundene Verantwortung eine völlig andere Qualität aufweist als das Recht auf Mitsprache und Beteiligung. Im Vordergrund muß nach Ansicht des Clusters WBV immer die im Grundgesetz verankerte Berücksichtigung des Eigentumsaspektes stehen, gesamtgesellschaftliche Gesichtspunkte der Waldbewirtschaftung sind dem – im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums – nachgeordnet. Bemerkenswert ist, daß die Aufrechterhaltung der Nachhaltigkeit an den Eigentumsaspekt gekoppelt wird.

> *„Mich erfüllt dieser ganze Partizipationsprozeß, der in einem geordneten Rahmen berechtigt ist, erfüllt mich mit großer Sorge, weil er die Gefahr in sich birgt, daß er vom Eigentum wegführt." „Das Eigentumsrecht hat eine andere Rechtsqualität als das partizipatorische [...]." „Das heißt, wenn Sie die Eigentumsfrage anonymisieren und das auf Kollektive, auf Runde Tische hochziehen, dann haben sie die Füße nicht mehr auf dem Boden und dann leidet ganz prinzipiell die Nachhaltigkeit. Und das wird in ihrem partizipatorischen Prozeß nicht gesehen. Die Umweltverbände finden das natürlich ganz schick, weil sie ein neues Feld haben, da können sie sich legitimieren, können sie dem Bürger sagen: ‚schaut mal hier, was ich für ein fabelhafter Waldschützer bin', und es wird die Waldnutzung vom Waldschutz getrennt, wobei Integration richtig wäre"* (WBV1).[263]

Deutlich tritt in diesen Aussagen eine ablehnende Haltung gegenüber den Umweltverbänden und ihrem zunehmenden forstpolitischen Engagement hervor. Dieses Phänomen kann aus Sicht des Clusters WBV nicht verwundern, schließlich ist man sich der Tatsache bewußt, daß die Frage der Partizipation eng mit einer Neuordnung forstpolitischer Machtpositionen verknüpft ist. „Man muß intellektuell erkennen, daß die Machtfrage ausschlaggebend ist" (WBV1). Selbstkritisch wird in diesem Zusammenhang festgestellt, daß es den ENGOs trotz ihrer fragwürdigen Legitimation ungleich besser gelingt, die öffentliche Meinung für sich zu besetzen als den Vertretern der Forstwirtschaft. Deswegen müsse „die Forstwirtschaft ihre Hausaufgaben machen und ein gewisses Selbstbewußtsein entwickeln" (WBV1), um sich zukünftig besser zu positionieren.[264]

---

nen und Private sitzen auf ihrem Land, bewirtschaften ihre Wälder, teilweise über eine sehr lange Zeit und sind wie kein anderer Produktionszweig zunächst mal lokal. Da wird sich auch nichts daran ändern."

[263] Noch deutlicher äußert sich der Standpunkt von WBV1 in den folgenden Worten: „Im übrigen hat er [Waldbesitzer] ja auch die finanzielle Verantwortung, er hat die Belastung und das Risiko. Das trägt er ja allein. Wenn ich als Umweltmann rede, kann ich leicht aus anderer Leute Leder breite Riemen schneiden [...]. Das geht fabelhaft. Sie tragen kein Risiko, d.h. sie spalten, sie splitten auf. Die blöden Eigentümer haben das Risiko, wer weiß ob sie noch Holz verkaufen sollen, ob sie noch eine Einkunftsfunktion haben [...]. Und das andere sind die ökologischen Aspekte, die die [ENGOs] sich an den Hut stecken, d.h. sie spalten Nutz und Schutz." Ähnlich auch WBV2: „Schwierig wird die Sache, wenn man die grundsätzliche Verantwortung von Eigentümern – Staat, Kommunen, Privaten – aushebelt, was eine Problematik werden kann. Letztens ist der Eigentümer vor dem Gesetz wirtschaftlich verantwortlich, er haftet, er muß damit umgehen, er ist der, der den Zustand des Waldes gesetzlich zu vertreten hat, er ist Subjekt des Gesetzes und er ist sozusagen der stabile Faktor."

[264] WBV1 trifft hier einige sehr pointierte Aussagen, die das „angekratzte" Selbstverständnis der Waldbesitzer illustrieren: „In der Forstpolitik ist es oftmals so, daß sie so die Hosen voll haben vor diesen Umweltverbänden,

5.3.4.5 Sektorale forstliche Vereinigungen

Die Rolle der Umwelt-NGOs im Rahmen einer zunehmend global ausgerichteten Waldpolitik muß nach Ansicht der Experten im Cluster SFV differenziert betrachtet werden. Auf der *internationalen* Ebene steht es den ENGOs zwar offen, sich entsprechend den vorherrschenden Rahmenbedingungen in waldbezogene Prozesse einzubringen, dennoch bleibt die Entscheidungsgewalt originäre und unbestrittene Aufgabe souveräner Nationalstaaten. Auf *nationaler* Ebene stellt sich diese Situation verändert dar. Mit Hilfe einer entsprechenden Medienpräsenz und des daraus resultierenden Rückhalts in der Bevölkerung, gelingt es den Umweltverbänden, politischen Druck aufzubauen und somit forst- bzw. umweltpolitische Entscheidungen zu beeinflussen. In diesem Zusammenhang wird von den Befragten auf die gute personelle und finanzielle Ausstattung der ENGOs,[265] ihre geschickt etablierten und reibungslos funktionierenden Netzwerke sowie ihre hervorragende Öffentlichkeitsarbeit hingewiesen.[266] Das im Gegensatz zur Forstwirtschaft hohe Maß an Professionalität im Umgang mit den Medien führt dazu, daß sie in der Bevölkerung einen „unglaublichen Glaubwürdigkeitsbonus" (SFV2) genießen und ihnen verstärkt forstfachliche Kompetenz zugesprochen wird.

> *„Und daß Greenpeace den Slogan hat ‚Der Wald hat ein Problem und wir haben die Lösung' – das ist eigentlich der Slogan, den wir hätten haben müssen. Aber da war halt..., an irgendeiner Stelle hat einer gesagt: ‚bevor ich eine Agentur oder einen Profi damit beschäftige, machen wir es dann lieber selber'. Und dieses ‚machen wir es doch lieber selber', das hat uns an mancher Stelle, z.B. im Bereich Öffentlichkeitsarbeit nicht nur Sympathien gekostet, sondern das Genick gebrochen. Da sind wir einfach raus aus dem Geschäft. Und dann müssen wir uns auch selbst überlegen: Was können wir von deren Strukturen lernen? An welchen Stellen können wir professioneller werden?"* (SFV3).

daß sie glauben, die Umweltverbände seien identisch mit der Gesellschaft. [...] das ist eine winzige Gruppierung, die versucht ihre Verbandsbeiträge zu legitimieren, die Spendenaktionen zu legitimieren durch Forderungen, die eigentlich nicht erfüllbar sind. Man kann nicht erwarten, daß die Gesellschaft auf allen Feldern immer voll informiert ist. Da ist immer eine Kluft! Deswegen muß die Forstwirtschaft ihre Hausaufgaben machen und muß ein gewisses Selbstbewußtsein entwickeln und haben und vertreten und nicht immer: da sind die Umweltverbände hier ist die armselige Forstwirtschaft – mitnichten. Man muß intellektuell erkennen, daß die Machtfrage ausschlaggebend ist. Und das wird bis zum Ende aller Zeiten so bleiben. Die Gesellschaft besteht aus vielen Gruppierungen. Und wir sind die Fachleute, wir sind die verantwortlichen Leute und wir müssen Selbstbewußtsein entwickeln, verdammt noch mal. Und nicht immer in die Knie gehen; kaum ist da mal so ein Greenpeace-Fritze, tritt da mal auf die Bühne und stellt Forderungen, da meinen wir schon wir müßten dem nachlaufen."

[265] SFV2 äußert beispielsweise: „Die [ENGOs] haben finanzielle Power."

[266] SFV3 zur Öffentlichkeitsarbeit der ENGOs: „Und das machen die Umweltverbände ganz souverän [...]." „Die machen es professionell und die setzen auf bestimmte Kampagnen und die gehen an die Emotion."

Vor diesem Hintergrund übt v.a. SFV3 harsche Kritik an den Vertretern der Forstwirtschaft in Deutschland, denen es nicht gelingt die vorhandenen Kräfte adäquat zu bündeln[267] und ein in der Öffentlichkeit wahrnehmbares Gegengewicht zu den Umweltverbänden aufzubauen.

> *„Wir müssen uns mehr Gedanken machen: Wen wollen wir wie mit welchen Argumenten erreichen? Wie können wir da dann auch die Kräfte bündeln? Wir brauchen in Deutschland keine 16 Broschüren von den Landesforstverwaltungen über das Thema Nachhaltigkeit. Das ist der größte Schwachsinn des Jahrhunderts. Und das prangere ich wirklich an." „Dann produzieren wir eine Broschüre ‚Nachhaltigkeit in Deutschland' und die finanzieren alle Länderforstverwaltungen. Da gibt es hinten eine Seite rein, wo drin steht: Wir Länderforstverwaltungen haben das produziert – also haben das bezahlt. Und dann können die alle mit der gleichen Broschüre spazieren gehen. Es interessiert doch einen deutschen Otto-Normal-Verbraucher einen Scheißdreck, ob die Verhältnisse gerade in Bayern ein bißchen anders sind als in Mecklenburg. Zum Thema Nachhaltigkeit sind sie gleich oder die Botschaften die wir senden müssen sind die gleichen. Das Problem hat Greenpeace nicht und das hat auch der NABU nicht und der BUND"* (SFV3).

Die *Legitimation* der Umweltverbände wird in ihrem Grundsatz nicht angezweifelt, allerdings weisen die Gesprächspartner auf eine Reihe von Kritikpunkten hin, die es in diesem Kontext zu berücksichtigen gilt. Zum einen erfolgt der Hinweis, daß Organisationen wie Greenpeace oder der WWF zu wenig zwischen Problemen der tropischen Wälder und den Verhältnissen in Mitteleuropa differenzieren. Auf diese Weise kann der Eindruck entstehen, daß viele Dinge, die weltweit zu verbessern sind (z.B. unkontrollierte Nutzungen), auch in Deutschland im Argen liegen. Zum anderen würden die ENGOs häufig zu einer sehr polarisierenden Art der Darstellung neigen, um entsprechend Aufmerksamkeit zu erregen und sich somit das Wohlwollen bzw. die Spendenbereitschaft ihrer Förderer erhalten.[268]

Eine Beeinträchtigung oder gar Gefährdung des Waldeigentums durch die Aktivitäten der Umweltverbände wird nicht gesehen, da hier das Grundgesetz mit seinen Regelungen zur Sozialpflichtigkeit des Eigentums einen – wenn auch nicht exakt umrissenen – Rahmen vorgibt.

---

[267] SFV3 zum Thema der mangelnden Bündelung von Kräften in der deutschen Forstwirtschaft: „Und da haben uns an der Stelle, auch im internationalen Kontext, diese Umweltverbände also WWF, Greenpeace z.B., da haben die uns einen unglaublichen Vorteil voraus. Wir haben zwar auch alle – jeder für sich – so seine Kontakte und auch sehr gute Kontakte, aber die müßte man auch bündeln. Würden wir diese Kontakte bündeln können, würden wir auch schon wieder ganz anders dastehen. Aber wir brauchen ein Büro mit 10 Leuten in Brüssel, allein für die deutsche Forst- und Holzwirtschaft, aber wir brauchen auch ein Büro mit 20 Leuten für die deutsche Forst- und Holzwirtschaft in Deutschland, um anständige Forstpolitik zu machen um uns richtig einzubringen – da läuft was im BMU, da läuft was im BMZ, da läuft hier was, was uns interessiert, was uns interessieren muss. Und dass man sich in Gesetzesvorhaben einbringen kann [...]."

[268] SFV2 vertritt hier die Ansicht: „Ein Problem sehe ich bei Umweltverbänden in dem Aufbau begründet, in der Struktur. Umweltverbände brauchen ja Geld, um ihre Maßnahmen durchzuziehen. Die Gelder kommen in der Regel aus Spenden. Die Leute sind nur willig, Spenden zu geben, wenn sie ein Problem zu sehen. Das heißt, die Umweltverbände müssen in regelmäßigen Abständen ein Problem oder einen Skandal aufzeigen. Und wenn es eben keine Skandale gibt, dann werden manchmal auch künstlich welche herbeigeführt, wie wir jetzt z.B. über die richtigen oder falschen Zertifizierungssysteme hautnah miterleben."

Viel eher besteht nach Ansicht von SFV2 die Notwendigkeit zur Präzisierung der bestehenden Regelungen. Vor dem Hintergrund der sich wandelnden gesellschaftlichen Ansprüche an den Wald (v.a. ökologische und soziale Belange) würde er es begrüßen, die Eckpunkte der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft zu definieren, um so die vom Grundgesetz aufgezeigten Grenzen konkreter zu fassen. Dies stellt seiner Ansicht nach die beste Möglichkeit dar, überzogene Forderungen an den Waldbesitzer, beispielsweise von Seiten der ENGOs abzuwehren oder entschädigungspflichtig zu machen.

5.3.4.6 Umwelt- und Naturschutzverbände

Die Innensicht der Umwelt- und Naturschutzverbände in Bezug auf ihre Rolle in der globalen Waldpolitik fällt sehr homogen aus. Wie bereits unter Kap. 5.3.3.6 dargestellt, weisen die vier befragten Experten nochmals auf eine vorhandene *Zweiteilung* der Umwelt- und Naturschutzverbände in solche mit primär nationaler und solche mit vorrangig internationaler Schwerpunktsetzung hin. Mit Hilfe intensiver Kontakte und netzwerkartiger Kooperationsbeziehungen wird versucht, diese Kluft zu überwinden und aktuelle Informationen von der internationalen Ebene zeitnah zu transportieren. Eine nennenswerte Rolle im globalen Kontext haben bislang nur Greenpeace und der WWF gespielt, ansonsten dominiert die Ansicht, daß die eigenen Aktivitäten nicht ausreichen, um den notwendigen Einfluß auf die waldrelevanten Regierungsprozesse zu entfalten.

Anders fällt das Urteil für die nationale Ebene aus, wo bei allen Befragten ein durchweg positives Selbstbild vorherrscht. Man sieht sich als *Impulsgeber* für eine Reihe von forst- und umweltpolitischen Prozessen, wie etwa bei der Etablierung der Zertifizierungsdiskussion oder der aktuellen Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes.[269] Eine ausgeprägte *Meinungsführerschaft* im Hinblick auf den Wald und seine Bewirtschaftung nimmt man hingegen nicht für sich in Anspruch. Die eigene Arbeit erscheint vor allem auch deshalb unverzichtbar, da ansonsten „seit Jahrzehnten“ (UNV2) ein völliger Stillstand in der Umwelt- und Sozialpolitik vorherrschen würde.[270] Dieser Aspekt wird sehr pointiert von UNV3 aufgegriffen, der feststellt, daß die NGOs nach wie vor „die Rolle von Wadenbeißern“ haben, um „durch ihre Aktionen Dinge voranzubringen“. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß

[269] UNV2 äußert beispielsweise: „Die aktuelle Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes geht ganz maßgeblich auf unsere Arbeit zurück [...].“ Ähnlich UNV4: [...] ich würde sagen, daß in bestimmten Bereichen der Naturschutz mit Sicherheit maßgeblich an der Gestaltung der Forstpolitik beteiligt war.“

[270] UNV2 umschreibt dies wie folgt: „Das ist ja das, was NGOs heut fast unverzichtbar macht. Ich glaube gerade in der Umweltpolitik, aber auch in weiten Teilen der Sozialpolitik, ich denke hier nur an die Rolle der Gewerkschaften, würde seit Jahrzehnten völliger Stillstand herrschen, würde es nicht diese Organisationen geben.“

man der in den übrigen Clustern geäußerten Ansicht widerspricht, über umfangreiche personelle und finanzielle Ressourcen zu verfügen und somit besser als andere Akteure arbeiten zu können. Vielmehr erfolgt der Hinweis, daß man mit wenigen Leuten und wenig Geld vergleichsweise viel erreichen würde.[271]

Wenig überraschen kann die Aussage, daß man sich selbst für ausreichend *legitimiert* hält, Einfluß auf die Forstpolitik zu nehmen und eine Beteiligung an den entsprechenden Politikprozessen einzufordern. Entscheidend ist es dabei nach Auffassung von UNV3, zur Begründung der eigenen Legitimation nicht nur quantitative Parameter wie z.B. Mitgliederzahlen, sondern auch qualitative Aspekte wie schlagkräftige und fundierte Sachargumente heranzuziehen. UNV2 geht hier noch einen Schritt weiter und äußert die Überzeugung, daß Umwelt-NGOs inzwischen „auch als Vertretung breiter Bevölkerungsinteressen anerkannt" sind, da sich abzeichne, „daß hier ziemlich viel Kompetenz sitzt".[272]

Der von Seiten des Waldbesitzes häufig geäußerte Vorwurf, man würde sich ohne legitimen Anspruch in Fragen des Eigentums einmischen, stößt bei den Interviewpartnern auf Unverständnis. Zwar kann dieser Standpunkt als „legitime Schutzbehauptung" (UNV4) im politisch-taktischen Sinne nachvollzogen werden, „wenn man aber selber anfängt daran zu glauben, daß man die Zivilgesellschaft nicht beteiligen muß, dann hat man ein echtes Problem und verpaßt den Zug der Zeit" (UNV4).[273] Dies führt nach Ansicht der ENGO-Vertreter dazu, daß viele waldrelevante Entscheidungen (z.B. Natura 2000) ohne eine Beteiligung der Waldbesitzer gefällt werden. Nicht nur bei der angesprochenen Partizipationsfrage, sondern ganz allgemein wird den Waldbesitzern bzw. den sie vertretenden Verbänden ein insgesamt wenig professionelles und nicht mehr zeitgemäßes Verhalten vorgeworfen.

> *„Irgendwann sind diese Schadstoffbelastungen und die Waldschäden als entschädigungsgleicher Eingriff sogar gerichtlich anerkannt worden. Die [Waldbesitzer] haben es bis heute nicht geschafft auch nur einen Pfennig davon zu kriegen. Das ist einfach, wenn man diese Sachen verkennt, dann läuft der Zug so über einen hinweg, dann haben sie einfach keine Chance. Hätten sie im Anfang dieser Diskussion das pro-aktiver gesehen, Allianzen mit anderen Akteuren gebildet und nicht gesagt: Das sind irgendwelche grünen Spinner und das geht alles nicht und wir müssen hier und da und wir wissen sowieso am besten, was gut für uns ist, dann könnten sie heute alle*

[271] UNV3 betont: „Es ist schon so, daß man überlegen muß: Wer sind die NGOs, wer steckt dahinter? Und das sind nun einmal nicht Millionen von Leuten oder Millionen von Summen, die da dahinter stecken mit ihrem Marketing. Das sind relativ wenige, die da wirklich an der Front arbeiten. Dafür, daß wir so wenige sind, haben wir ganz schön viel erreicht."

[272] Vergleichbar auch UNV3: „Das Vertrauen [in der Bevölkerung] ist sehr hoch."

[273] UNV1 weist in diesem Zusammenhang explizit darauf hin, daß es den Umweltverbänden nicht darum gehen kann, unreflektiert Beteiligung um ihrer selbst willen einzufordern, sondern auf den verschiedenen Planungsebenen unterschiedliche und der Situation angepaßte Formen der Beteiligung auszuhandeln.

das entschädigt kriegen." „Bei den politischen Akteuren setzen sie immer noch ganz klar auf die klassischen Akteure und auf Allianzen mit den klassischen Akteuren. Unserer Ansicht nach überschätzen sie aber deutlich deren Einflußmöglichkeiten. Also, immer noch sehr regierungsnah, setzen auf die klassische Verbandsebene [...]" (UNV4).

5.3.4.7 Holz- und Papierindustrie

Die Frage nach der spezifischen Rolle der Umwelt-NGOs auf internationaler Ebene kann von den beiden befragten Experten aus dem Cluster HPI nicht adäquat beantwortet werden, da die hierfür notwendigen Einblicke bzw. die einschlägigen Erfahrungen nicht vorliegen. Anders stellt sich die Situation im nationalen Kontext dar, wo man die Aktivitäten der Umweltverbände aufmerksam verfolgt und deren Engagement aus dem spezifischen Blickwinkel der Holz- und Papierindustrie bewertet.

Wie bereits in den übrigen Clustern mehrfach geäußert, wird explizit auf das professionelle Auftreten und die hohe Öffentlichkeitswirkung der ENGOs hingewiesen, was nach Ansicht der Interviewpartner dazu führt, daß diese an (forst-) politischem Gewicht und Einfluß gewinnen.

„[...] sie haben einfach, möchte ich sagen, in der Öffentlichkeit sind sie den Gremien in der Forst- und Holzwirtschaft überlegen, sie haben politisches Gewicht, man muß sich mit ihnen auseinandersetzen" (HPI2).

Aus diesem Grunde strebt man zunehmend strategische *Allianzen* mit den ENGOs an, um einerseits von deren Glaubwürdigkeitspotential profitieren zu können und um andererseits vorhandene Ressourcen besser zu bündeln und effizienter einzusetzen.[274]

Einhellig werden die von den Umweltverbänden angestoßenen Prozesse zur Schaffung von klar definierten *privaten Standards* in der Waldbewirtschaftung (z.B. Zertifizierung) begrüßt. Vergleichbare Ansätze wendet die Industrie bereits seit Jahren erfolgreich an[275] und verhin-

[274] HPI1 führt ein Beispiel für derartige *Allianzen* an: „Wir haben da die Frage in Kanada [Rodung von pazifischen Primärwäldern] sehr eng bearbeitet mit Greenpeace. Aus der anfänglichen Abneigung gegeneinander ist ja dann dieses Moratorium entstanden, was – das haben Sie ja sicher verfolgt in der Presse – und hat jetzt auch vor ein paar Tagen noch eine gemeinsame Reise mit Greenpeace und Journalisten nach Kanada stattgefunden." HPI2 beleuchtet die nationale Ebene: „Wir haben vor kurzem alle bedeutenden Umweltverbände angeschrieben, um eine Allianz, eine Koalition in Sachen Holzverwendung zustande zu bringen, weil wir gesagt haben: wenn ihr mal die Automobilindustrie, die Chemische Industrie seht, dann ist das etwas anderes im Vergleich zur Holzwirtschaft. Wir haben hier also sicherlich Gemeinsamkeiten, um die Holzverwendung zu fördern unter ökologischen, unter umweltpolitischen Gesichtspunkten. Und da versuchen wir also klarzumachen solche – oder wir versuchen, solche Allianzen zustande zu bringen."

[275] HPI1 äußert: „Also, wir als Industrie beschäftigen uns schon sehr viel länger mit solchen Fragestellungen, wir haben ISO 9000 freiwillig gemacht, [...], wir machen ISO 14000 freiwillig, für uns ist das Handwerkszeug. Wir wissen, daß die Kunden Wert darauf legen, daß so etwas gemacht wird. Wir veröffentlichen Umweltberichte in periodischen Abständen, all das sind Dinge, die sind für uns normales Geschäft, nichts besonderes. Und deswe-

dert auf diese Weise den Erlaß von Regelungen, die der Gesetzgeber den betroffenen Branchen gegen deren Interessen „aufoktroyiert“ (HPI1).

> *„Der Gesetzgeber kann nun mal nicht alles regeln, und viele Regelungen des Gesetzgebers wären kontraproduktiv. Also, insofern halte ich solche privaten Standardsetzungen, dort wo es angebracht ist, für wirksamer“* (HPI2).

Der im forstlichen Zertifizierungszusammenhang schwelende Konflikt zwischen den Befürwortern von FSC und PEFC wird allerdings als äußerst negativ empfunden, da er in den Augen der Befragten zu Irritationen bei Geschäftspartnern (z.B. Zeitschriftenverlagen) und Endverbrauchern führt.

Erwartungsgemäß haben die Vertreter von Holz- und Papierindustrie keine erkennbaren Probleme mit der *Legitimation* der Umweltverbände und deren Forderungen nach Beteiligung an waldrelevanten Politikprozessen. Aus dem eigenen Selbstverständnis heraus stellen Partizipation und Mitbestimmung eine wichtige Basis für die Gestaltung von (Wirtschafts-) Politik dar und man macht von diesem Anspruch seit langer Zeit regen Gebrauch. Insofern wird kein plausibler Grund dafür gesehen, warum dies im Falle der Umweltpolitik und der Umweltverbände unterschiedlich gehandhabt werden sollte. Die Frage nach einer speziellen forstpolitischen *Impulsgeberfunktion* oder *Meinungsführerschaft* der ENGOs wird nicht aufgegriffen und diskutiert.

5.3.4.8 Zertifizierungssysteme

Die Bewertung der ENGO-Aktivitäten im Rahmen einer zunehmend internationalisierten Waldpolitik erfolgt im Cluster ZS fast ausschließlich mit Bezug auf die Zertifizierungsdiskussion der vergangenen Jahre. Grundsätzlich sieht man in diesem speziellen Zusammenhang eine deutliche *Impulsgeberfunktion* der Umweltverbände.

> *„[...] unbenommen, also z.B. die FSC-Gründung ist auf Grund der Umweltverbände passiert, das ist sehr positiv zu beurteilen, daß die sich der Sache angenommen haben“* (ZS2).

Dabei wird allerdings kritisch bemerkt, daß die Umwelt-NGOs oft nicht ausreichend zwischen den Problemen tropischer Waldländer und den in Mitteleuropa anzutreffenden Verhältnissen differenzieren. Auf diese Weise kann in der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen, daß viele Aspekte der Waldbewirtschaftung, die weltweit verbesserungswürdig sind (z.B. Groß-

---

gen haben wir 1996 auch einen offenen Brief im Holzzentralblatt geschrieben und die Forstwirtschaft aufgefordert, sich ebenfalls solchen freiwilligen Maßnahmen zu unterwerfen. Das heißt Zertifizierungssysteme zu ent-

kahlschläge, Raubbau), auch in Deutschland keiner ausreichenden Kontrolle unterliegen. Zum anderen neigen die ENGOs nach Auffassung von ZS2 häufig dazu, sich gerade dort zu engagieren, wo ein Minimum an Widerstand und ein Maximum an Publicity zu erwarten sind.

Das Setzen privat(wirtschaftlich)er Standards unter maßgeblicher Beteiligung der Umweltverbände wird vor dem Hintergrund der eigenen Arbeit positiv bewertet. Mit Hilfe entsprechender Ansätze können traditionelle gesetzgebende Verfahren, die bislang dem dominierenden Einfluß hoheitlicher Akteuren unterlagen, ergänzt oder sogar substituiert werden. Eine solche Vorgehensweise eröffnet nach Ansicht der Interviewpartner die Möglichkeit einer verstärkt eigenverantwortlichen und problemorientierten Politikgestaltung durch die von zukünftigen Regelungen betroffenen Akteure. Die Grenzen derartiger Verfahren sind für ZS2 dann erreicht, wenn das vom Grundgesetz garantierte Selbstbestimmungsrecht der Waldbesitzer Gefahr läuft ausgehöhlt zu werden.

Unter der Prämisse der Berücksichtigung von rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen werden im Cluster ZS keine nennenswerten Probleme mit der *Legitimation* von ENGOs gesehen. Weiterführende Aussagen zur Charakterisierung des nationalen und internationalen Engagements der Umweltverbände treffen die Befragten nicht.

5.3.4.9 Gewerkschaften

Der Interviewpartner aus dem Cluster GS hebt in erster Linie die professionelle Öffentlichkeitsarbeit der Umwelt-NGOs hervor und grenzt sie vom primär nach innen gewandten Engagement der forstlichen Interessenvertreter ab.

> *„Ich denke, die Größe der Umweltverbände in diesem Sektor, oder der Einfluß, den sie geltend machen, liegt darin, daß sich ihre Mitglieder aus allen gesellschaftlichen Schichten rekrutieren und daß ihre Informationspolitik und ihre Öffentlichkeitsarbeit natürlich profihaft ist. Mit ihren Forderungen kommen sie in der Öffentlichkeit natürlich an. Das ist genau der Widerspruch zu den anderen Forstgremien. Sie glucken nicht in ihrem eigenen Nest, sondern haben erkannt, daß sie aus sich heraus kommen müssen. Das ist das Erfolgsrezept“* (GS1).

Gleichzeitig vertritt er die Ansicht, daß ein zunehmender Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Politik dazu führt, daß Umweltverbände Funktionen übernehmen, die früher in den klassischen Aufgabenbereich der Parteien bzw. der Regierung fielen.[276] Vor diesem Hinter-

werfen, die geeignet sind, die Nachhaltigkeit zu dokumentieren.“

[276] GS1 führt hierzu aus: „Wir haben es ja zunehmend mit Politikverdrossenheit zu tun in diesem Land und das hat natürlich seine Ursachen: Der Bürger hat eine gewisse Vorstellung von Politik. Da spielt es gar keine Rolle, ob das Forstpolitik ist oder eine andere. Wenn die Vorstellung von Politik nicht durchgesetzt wird, dann sucht

grund verfügen die ENGOs in der heutigen Zeit über eine ausreichende Legitimation zur Mitgestaltung (forst-) politischer Prozesse. Sie tragen dazu bei, die Kluft zwischen Bürger und Politik zu überwinden und fungieren als Sprachrohr der Zivilgesellschaft.

Eine detaillierte Bewertung der internationalen ENGO-Aktivitäten sowie der von ihnen ausgehenden waldbezogenen Impulse erfolgt nicht.

Wichtigste Ergebnisse:

- Die *Verantwortlichkeit bzw. Entscheidungsbefugnis* im Rahmen internationaler Regierungsprozesse unterliegt nach wie vor den *souveränen Nationalstaaten* und ihren Regierungen. Umwelt-NGOs (ENGOs) spielen in diesem Zusammenhang *keine* entscheidende Rolle.
- Die ENGOs lassen sich generell in *zwei Gruppen* unterteilen: in Verbände mit vorrangig *internationaler* Ausrichtung (z.B. Greenpeace, WWF) und in Verbände mit primär *nationaler* Ausrichtung (z.B. BUND, NABU).
- Das bisherige Engagement der ENGOs im Kontext internationaler *zwischenstaatlicher* Verhandlungen wird als *schwach* bewertet. Dagegen wird ihnen eine wichtige *Impulsgeberfunktion* im Rahmen *nicht-staatlicher* Prozesse (v.a. Zertifizierung) zugesprochen.
- Das forstpolitische Engagement der ENGOs zeichnet sich v.a. durch eine professionelle und effiziente *Öffentlichkeitsarbeit* aus. Gleichzeitig verfügen sie über einen enormen *Glaubwürdigkeitsbonus* in der Bevölkerung, der Möglichkeiten zur *Erzeugung politischen Drucks* eröffnet. Dies führt nach Ansicht vieler Akteure auch zu einer *Veränderung der forstpolitischen Macht- und Einflußkonstellationen* auf nationaler Ebene.
- Gleichzeitig wird von den Vertretern der Bundes- und Länderbehörden eine *Diskrepanz* zwischen dem tatsächlichen (marginalen) Einfluß der ENGOs auf forstpolitische Prozesse und der (überdurchschnittlichen) Wahrnehmung ihres Engagements in der Öffentlichkeit festgestellt.
- Während die *Bundesministerien* die Umweltverbände als kritische Diskussionspartner, Ideengeber und PR-Experten schätzen, wird deren forstfachliche Kompetenz von den *Länderbehörden* angezweifelt.
- Von den traditionellen forstpolitischen Akteuren wird den ENGOs eine häufige *Polarisierung in Sachfragen* vorgeworfen, um ein Maximum an Öffentlichkeitswirksamkeit zu erreichen. Ebenfalls kritisiert wird die *Mißachtung der Eigentumsproblematik*, die eine tragende Säule für das Selbstverständnis der Waldbesitzer darstellt.
- Das von den ENGOs initiierte *Setzen privater Standards* (Zertifizierung) wird positiv beurteilt, da der Staat nach Meinung der Akteure nicht überall regelnd eingreifen kann. Entsprechende Ansätze bieten die Möglichkeit zu einer eigenverantwortlichen und problemorientierten Politikgestaltung.

---

der Bürger natürlich nach anderen Organisationen oder Verbänden, die diesen Vorstellungen nachkommen. Das machen die Umweltverbände und das ist der große Unterschied zu unserer Politik heute. Die Politik ist heute nicht mehr familiär oder vertrauenswürdig. Das Vertrauen läßt nach. Das sieht man ja auch anhand von Wahlbeteiligung. Diese Chancen nutzen die Verbände."

- Die (demokratische) *Legitimation der Umwelt-NGOs* wird nicht in Frage gestellt, solange sich ihr Engagement im verfassungsmäßig gesetzten Rahmen bewegt.
- Mehrere Akteure verstehen die *ENGOs als Sprachrohr der Zivilgesellschaft*, die zur Überwindung der immer größer werdenden *Kluft zwischen Bürger und Staat* beitragen.

5.3.5 Die föderale Struktur des forstpolitischen Systems in Deutschland

Das Kapitel befaßt sich mit dem Aspekt des Verhältnisses von Bund und Ländern in Bezug auf die internationale Waldpolitik. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage nach der Kommunikation und Kooperation zwischen den föderalen Ebenen in Deutschland und deren Auswirkung auf die Umsetzung globaler Verpflichtungen.

5.3.5.1 Bundesministerien und nachgeordnete Behörden

Ähnlich wie in den vorausgegangenen Kapiteln (vgl. z.B. Kap. 5.3.4.1) ist das Cluster BM auch bei der Frage nach der Rolle des föderalen Systems im Untersuchungskontext durch ein sehr homogenes Antwortverhalten gekennzeichnet. Divergierende Meinungen sind kaum vorhanden und beschränken sich vorwiegend auf nachgeordnete Einzelaspekte.

Grundsätzlich treffen die befragten Experten die Feststellung, daß zentralistisch organisierte Staaten (z.B. Frankreich) bei Verhandlungen auf internationaler Ebene häufig schneller und entschlossener agieren können als solche mit föderalen Strukturen, da lediglich eine Abstimmung mit der Zentralregierung und nicht – wie im Falle der BRD – mit 16 Bundesländern notwendig ist. Trotz dieses Nachteils wird die Überzeugung geäußert, daß sich das föderale System der Bundesrepublik in den vergangenen Jahrzehnten bewährt hat und vielfältige Mechanismen (z.B. Bund-Länder-Arbeitsgruppen) etabliert wurden, um die auftretenden Probleme in Grenzen zu halten. BM11 kann sogar konkrete Vorteile erkennen, die sich durch die föderale Ordnung Deutschlands ergeben. Um zu verhindern, daß man aufgrund eines mangelhaften internationalen Engagements von den Bundesländern kritisiert wird bzw. „eines auf den Deckel bekommt“ (BM11), werden auf globaler Ebene lebhafte Aktivitäten entfaltet und die relevanten Prozesse besonders aufmerksam verfolgt.[277] Dies habe auch dazu beigetragen,

[277] BM11 äußert in diesem Zusammenhang: „Hinzu kommt unsere föderale Struktur, die es uns doppelt zur Aufgabe macht im Vergleich zu Zentralstaaten, sehr genau hinzuschauen, was überall international läuft und da möglicherweise auch mitzureden, weil wir dann ja Rede und Antwort stehen müsse, national vor den Bundesländ-

daß die Bundesrepublik im internationalen Kontext ein eigenständiges forstpolitisches Profil etablieren konnte.

Die Vertretung der deutschen Interessen auf internationaler Ebene obliegt nach einhelliger Auffassung der Bundesregierung, repräsentiert durch die jeweils federführenden Ministerien. Wie bereits unter Kap. 5.3.3.1 dargelegt, wird diese Aufgabe im Falle des UN-Kernwaldprozesses durch das BMVEL, im Falle der Biodiversitäts- und der Klimarahmenkonvention durch das BMU wahrgenommen. Mehrfach (BM1, BM2, BM5, BM9, BM10) erfolgt der Hinweis, daß die vorhandene Heterogenität der Zuständigkeiten im Waldbereich häufig zu inhaltlichen Differenzen zwischen einzelnen Bundesressorts führt. Als aktuelles Beispiel dient die Verabschiedung einer Biodiversitäts-Strategie für den Wald durch das BMVEL, an deren Erarbeitung das BMU offensichtlich nicht beteiligt wurde.[278]

Im Gegensatz zum konfliktären Verhältnis zwischen einigen der waldrelevanten Bundesressorts werden die Kontakte zu den Ländern von den Befragten als weitgehend unproblematisch charakterisiert. Die etablierten Bund-Länder-Gremien arbeiten nach Ansicht der Interviewpartner zufriedenstellend und haben bislang zur Vermeidung von nennenswerten Spannungen beigetragen. Dieser prinzipiell positive Sachverhalt wird allerdings durch eine Reihe von Tatsachen *relativiert*, die das Bund-Länder-Verhältnis in Bezug auf die internationale Waldpolitik entscheidend prägen.

Erstens unterhält lediglich das BMVEL formalisierte und intensive Kontakte zu den entsprechenden Ministerien auf Länderebene, die nach einhelliger Meinung ausgesprochen gut entwickelt und von einem hohen Maß an gegenseitigem Vertrauen geprägt sind. Obwohl in den waldrelevanten Bereichen Biodiversität und Klima federführend, wird das Bundesumweltministerium hingegen selten oder gar nicht als Gesprächspartner in Anspruch genommen. Gleichzeitig tut sich das BMU schwer, einen den Erfordernissen angepaßten Informationsaustausch mit der Länderebene herbeizuführen, da die Waldzuständigkeit dort oft bei den Agrar-

---

dern." „Im Prinzip muß man sagen, das [föderale Strukturen] hat uns nicht gehemmt, sondern uns beflügelt, und zwar zwangsläufig, weil wir im Prinzip oft an bestimmten Stellen der Verhandlungen nicht schweigen können – nach dem Motto: na ja, wenn ich dann nach Hause fahre in meine zentrale Hauptstadt und dann stecke ich das in irgendeine Schublade und mache da irgend etwas draus. Wir aber müssen das übersetzen und umsetzen mit unseren Bundesländern zusammen und da kriegt man dann dumme Fragen gestellt, wenn man irgend etwas zugelassen hat in Verhandlungen. Und da ist einer der Gründe, weshalb sich Deutschland mit am meisten einmischt in internationale Diskussionen."

[278] BM5 beschreibt diesen Vorgang wie folgt: „Ich kriege nur mit, daß das BMVEL mit den Ländern regelmäßige Besprechungen hat zu den einzelnen Themen in der Waldpolitik, und daß bei solchen Dingen das BMU meines Wissen überhaupt nicht beteiligt ist. Selbst wenn es um Umwelt- oder Naturschutzaspekte geht. Zum Beispiel diese Strategie zur Umsetzung der biologischen Vielfalt im Wald. Ein Beispiel, daß BMVEL das initiiert und durchgeführt hat, mit den Bundesländern beraten hat, dann die Umweltverbände hinzugezogen hat und mit denen diskutiert hat, ohne das BMU auch nur zu informieren."

ministerien angesiedelt ist, zu denen nur wenige Verbindungen etabliert sind.[279] Insofern beschränkt sich die Bund-Länder-Kommunikation fast ausschließlich auf die traditionelle Schiene zwischen BMVEL und den jeweiligen Länderministerien. Dieser Umstand hat zur Folge, daß die von Naturschutzaspekten dominierten Inhalte bzw. Vorgaben des Internationalen Waldregimes nicht in der Art und Weise transportiert werden, wie es bei primär forstwirtschaftlich ausgerichteten Themen der Fall ist.

Zweitens heben die befragten Experten Unterschiede bezüglich des spezifischen Interesses der Bundesländer an globalen Prozessen hervor und teilen diese in zwei Gruppen ein. Einerseits werden diejenigen Länder zusammengefaßt, die vor dem Hintergrund einer zunehmend internationalisierten Waldpolitik erkennbare Eigenaktivitäten entwickelt haben. Namentlich sind dies Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Andererseits existiert eine (größere) Gruppe von Ländern, die wenig oder kein Interesse an globalen Entwicklungen zeigt und nicht in der Lage ist, die Relevanz bzw. mögliche Auswirkungen der existierenden Prozesse zu erfassen.[280] Letztere Gruppe hat nach Meinung der Interviewpartner erst durch die von den Umweltverbänden angestoßenen *Zertifizierungsansätze* und die Bemühungen zur Erarbeitung eines *Nationalen Waldprogramms* (NFP) erkannt, daß sich Strukturen einer internationalen Waldpolitik bereits seit Anfang der neunziger Jahre entwickelt haben.

> *„Am Anfang lief das so ein bißchen unbemerkt und die Bundesländer hatten nicht allzu viel Interesse. Das war immer so ein Pflichtpunkt bei irgendwelchen Veranstaltungen hier im Haus, wo man das berichtet hat. Da gab es dann Texte, und die waren dann auch noch auf Englisch, das war sowieso schon schwierig, die zu kommunizieren“* (BM11).

Das angeführte Zitat weist gleichzeitig auf ein weiteres zentrales Problem in der Bund-Länder-Kommunikation hin. Die auf internationaler Ebene geführten Verhandlungen sind durch eine extreme Vielfältigkeit, Dynamik und Komplexität geprägt, so daß ihr Verständnis ein hohes Maß an Erfahrung und Spezialwissen erfordert. Verschärft wird diese Situation durch einen nicht abreißenden Strom von englischsprachigen UN-Dokumenten, die allein unter quantitativen Aspekten „nicht mehr handlebar“ (BM10) sind.[281] Die zuständigen Res-

[279] BM2 stellt fest: „Meine Kontakte [zu den Bundesländern] sind relativ beschränkt, ich kenne nur die Leute, die auch den internationalen Prozeß verfolgt haben. Ein ganz erfolgreiches Modell fand ich damals Rheinland-Pfalz wo Umwelt und Forst zusammengelegt wurden und ich fand, die haben da eine sehr moderate aber aufgeklärte Position vertreten und das hat mir eigentlich ganz gut gefallen. Während andere Forstministerien reine Försterministerien waren und recht weit weg waren.“

[280] BM6 weist hier z.B. darauf hin, daß die Länder den Zusammenhang zwischen Schutzgebietsforderungen auf internationaler Ebene und den Vorgaben der für sie rechtsverbindlichen FFH-Richtlinie nicht nachvollziehen könnten. Die notwendige Fähigkeit zum politikfeldübergreifenden Denken sei nicht vorhanden.

[281] BM12 führt aus: „Selbst einer der gut Englisch kann, kann das UN-Englisch nicht verstehen, das ist eine eigene Sprache Der Monat Mai hat bei mir bald einen Meter Dokumente. Die Schwedische Ratspräsidentschaft schlägt vor..., und dann kamen die Kommentare und so weiter und so fort. Also, wer nicht Zeit hat von morgens

sorts auf Bundesebene verfügen weder über die personellen noch über die finanziellen Mittel, um diese Informationen adäquat aufarbeiten und zeitnah an die Länder weiterleiten zu können. Gleichzeitig sind auch in den relevanten Länderministerien keine Mitarbeiter dafür abgestellt, die entsprechenden Prozesse eigenständig zu verfolgen oder die aktuellen Entwicklungen regelmäßig beim Bund nachzufragen. Zwar wird in diesem Zusammenhang mehrfach auf die Funktion des sog. Länderbeobachters hingewiesen, der das vorhandene Vakuum ausfüllen soll, gleichzeitig erfolgt die realistische Einschätzung, daß eine solche Aufgabe nicht von einer Einzelperson – neben ihrem Tagesgeschäft – zu bewältigen ist.

Drittens vertreten die Experten aus dem Cluster BM die Ansicht, daß die bislang mangelhafte Verbindlichkeit und Konkretisierung der internationalen Vorgaben eine Hauptursache für das beobachtbar *Desinteresse* der Länder darstellt.[282] Solange keine unmittelbare Relevanz für das eigene Handeln vor Ort gesehen wird oder mit direkten Konsequenzen und Sanktionen (z.B. Bußgelder, Streichung von Fördermitteln) zu rechnen ist, besteht keine Notwendigkeit, sich mit den entsprechenden Fragen und Forderungen auseinanderzusetzen.

> *„Im Laufe der Zeit ist das Interesse der Bundesländer gewachsen an einigen Spezialfragen, nicht zuletzt an dem Thema der Zertifizierung, an dem Thema der Kriterien und Indikatoren oder wie es einmal darum ging, Richtlinien für die operationale Ebene im europäischen Bereich zu entwickeln. Da haben [...] die Länder plötzlich gemerkt, das geht schon bis durch auf die praktische Ebene“* (BM11).[283]

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Interviewpartner keine nennenswerten Konflikte zwischen Bund und Ländern in Bezug auf die internationale Waldpolitik sehen. Gleichzeitig wird betont, daß dieser prinzipiell positive Sachverhalt auf eine Reihe von spezifischen

---

bis abends sich damit zu beschäftigen, weiß auch gar nicht worum es geht.“ Noch deutlicher BM10: „Das ist schon hier im Haus ein Problem wie in allen anderen Häusern. Wenn ich einmal solche Papiere meinen internen Abteilungen wie den Haushaltsabteilungen zur Bewertung gebe und nicht die entsprechenden Sätze übersetzt daneben schreibe, dann bekomme ich meistens hier wenig oder keinerlei Auskünfte darüber. Und mit Sicherheit ist das bei den Ländern noch mehr ausgeprägt, so daß ich schon glaube, daß die Quantität der Dokumente gerade im UN-Bereich kaum noch handlebar ist.“ Ähnlich auch BM8: „[...] ich denke schon, daß das ein Hindernis ist, weil viele Leute einfach nicht Englisch lesen, gerade auf der Länderebene. Und auf Bundesebene, da tun sich auch etliche schwer, würde ich sagen.“

[282] In diesem Sinne argumentiert z.B. BM1: „Also, im Augenblick sehe ich eigentlich noch gar nichts, weil es bei den [internationalen] Verhandlungen noch nie so konkret geworden ist, daß da wirklich etwas Umsetzbares herausgekommen ist, wo die Länder dann agieren müßten.“ Ebenso BM4: „Das habe ich für den Waldbereich jetzt noch nicht erlebt – wenn man ganz brutal ist, da ist auch noch nichts rechtlich relevantes entschieden worden und insofern konnte es da auch noch gar kein Konflikt [zwischen Bund und Ländern] geben.“ Schließlich auch BM10: „Also, sind wir mal offen, was hat es im Waldbereich für weitreichende Entscheidungen gegeben?“

[283] BM8 zum gleichen Aspekt: „Aber ich glaube, es ist in der Vergangenheit eine sehr einseitige Kommunikation gewesen, Bund hat mitgeteilt oder hat die Leute informiert, hat eingeladen und dann – Du kennst ja unsere Vertreter da, die da in den Ministerien sitzen. Die kommen dann und sagen: na ja, ist ja schön und gut aber in Wirklichkeit – also wir haben andere Probleme.“ Speziell zu den **ostdeutschen Bundesländern** äußert BM11: „In Ländern, in denen gar nichts läuft, und da muß man auch noch einmal die Situation der neuen Bundesländer betrachten, die völlig andere Sorgen haben als den Rio-Prozeß, sondern die Anpassung an die Sachverhältnisse, wo man auch sagen muß, da ist das Interesse verständlicherweise eher geringer.“

Vorbedingungen zurückzuführen ist und vor diesem Hintergrund entsprechend relativiert bzw. neu bewertet werden muß.

5.3.5.2 Landesforstverwaltungen und nachgeordnete Behörden

Bei der Frage nach dem Bund-Länder-Verhältnis in Bezug auf die internationale Waldpolitik zeichnet sich im Cluster LFV die Existenz von zwei unterschiedliche Gruppen ab. Das eine Kollektiv ist mit der Informationspolitik und der Kooperationsbereitschaft des verantwortlichen Bundesministeriums (BMVEL) weitgehend zufrieden, während das andere Kollektiv hier größere Mängel erkennt und sich eine Optimierung der bisher vorhandenen Austauschprozesse wünscht. In diesem Zusammenhang ist die Tatsache interessant, daß vor allem diejenigen Länder, die ein vergleichsweise hohes Maß an internationaler Eigeninitiative aufweisen, eine besonders kritische Position einnehmen, wohingegen sich die von einem eher passiven Verhalten geprägten Länder insgesamt positiv äußern.

Die Hauptkritik am Bund-Länder-Verhältnis richtet sich nicht auf etwaige Kompetenzprobleme, die durch den Vertretungsanspruch des Bundes auf internationaler Ebene entstehen. Nach Ansicht der Befragten ist die Verteilung der Zuständigkeiten durch den föderalen Zuschnitt der BRD eindeutig geregelt und steht insofern auch nicht zur Disposition. Es kann deshalb wenig überraschen, daß die Führungsrolle der Bundesregierung bzw. des BMVEL im globalen Kontext von keinem der Interviewpartner in Frage gestellt wird.[284]

Anders verhält sich die Situation in Bezug auf die konkreten Kommunikationsprozesse zwischen Bund und Ländern. Mit deutlichen Worten wird auf existierende Mängel des vom BMVEL praktizierten Informationsverhaltens hingewiesen.[285] Aufgrund der dort vorherrschenden personellen Unterbesetzung würden viele internationale Entwicklungen nicht in ausreichendem Maße begleitet und die möglichen Konsequenzen für die nationale Ebene häufig falsch eingeschätzt. Als besonders fatal erweisen sich solche Fehler bei EU-Vorgaben, da hier die Möglichkeit von Sanktionsmaßnahmen droht und finanzielle Einbußen zu erwarten sind.

> *„Es gibt Verordnungen die müssen erst – FFH zum Beispiel – die müssen erst in Bundesrecht, dann in nationales, dann in Länderrecht umgesetzt*

[284] LFV2 bemerkt hier allerdings kritisch, daß die Länder das internationale Feld bislang dankbar dem BMVEL bzw. anderen Bundesministerien überlassen hätten. Insofern sei es nicht verwunderlich, daß noch keine nennenswerten Konflikte aufgetreten sind. Dies könnte sich bei einer Zunahme der Verbindlichkeit internationaler Vorgaben durchaus ändern.

[285] Vgl. hierzu auch Kap. 5.3.3.2, wo bereits ausführlich auf bestehende Mängel in der Kommunikation zwischen Bund und Ländern eingegangen wird.

> *werden, da gibt es genaue Regeln. Und ich sage mal, da war der Bund nicht immer besonders pflichtbewußt oder erfolgreich im Umsetzen von EU-Vorschriften in Bundesrecht mit möglicherweise oder fast fatalen Folgen, was die FFH angeht. Da hätten wir beinahe schwere Einbrüche bei den Strukturfördermitteln erlebt, Sanktionen seitens der EU"* (LFV8).[286]

Darüber hinaus werden die bisher etablierten Kommunikationsstrukturen als unzureichend charakterisiert und die Ansicht vertreten, daß sie den aktuellen Erfordernissen einer zunehmend von internationalen Prozessen geprägten Waldpolitik nicht angemessen sind.

> *„Und auch die Kooperation des Bundes mit den Ländern in forstpolitischen Angelegenheiten des Bundes und der Länder könnte besser sein. Wir haben im Jahr zweimal diese sogenannten Forstpolitikreferenten-Gespräche mit ziemlich öden Tagesordnungen, die sind eintägig. Also, da kommen die Leute um zehn und gucken um zwei auf die Uhr, wann der Flieger oder der Zug geht. Und das ist nicht gut, das ist nicht gut so. Also, das wird auch von vielen meiner Forstpolitik-Kollegen in den Ländern kritisiert und wir haben uns auch schon vorgenommen, dem Bund zu sagen, wir machen diese Besprechung nicht mehr im Bund, sondern alternierend in einem Land. Ein Land nimmt Geld, ein Land lädt ein und wir machen sie zweitägig"* (LFV8).

In diesem Zusammenhang wird zusätzlich bemängelt, daß relevante Informationen häufig mit einer zu großen Zeitverzögerung an die Länder weitergereicht werden. Man kann dann oft nur noch vollendete Tatsachen zur Kenntnis nehmen, da „der Schuß schon draußen ist" (LFV5). Aus diesem Grund plädiert LFV1 für die Einrichtung einer neuen Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die sich ausschließlich Fragen und Inhalten waldrelevanter Prozesse auf globaler Ebene und auf Ebene der EU widmet. Um dies personell und finanziell durchführbar zu machen, könnten beispielsweise bereits existierende Gremien aufgelöst werden, die sich mit weniger aktuellen oder weitreichenden Themen befassen.

Über die beiden eingangs erwähnten Kollektive hinweg herrscht im Cluster LFV der Eindruck vor, daß die Bundesressorts selbst mit erheblichen Kooperationsproblemen zu kämpfen haben und sich nur schwer abstimmen können. Als besonders konfliktär wird das Verhältnis zwischen BMVEL und BMU wahrgenommen.

> *„[...] wobei die Auffassungen innerhalb der Bundesregierung in einem nie geglaubten Umfang different sind. Also, da sitzen am Tisch das Auswärtige Amt, der Bundesfinanzminister, der Bundesumweltminister, das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, der BMVEL, der Bundeswirtschaftsminister, die alles andere als einig sind. Da geht es oft wirklich sehr zur Sache. Wobei es auch da so ist, daß der größte Hemmer das BMU ist. Mit dem bestehen die größten, auch philosophischen grundsätzlichen Unterschiede.*

[286] Ähnlich LFV5: „Und sie [BMVEL] haben eine geringe Kapazität. Mein Eindruck ist, daß sie nicht alle Entwicklungen rechtzeitig mitbekommen, auch auf Bundesebene manchmal erst auf den Zug aufspringen, wenn er schon fährt und ihn selten mal auch von sich aus anschieben."

> *[...] Der einzige Schwachpunkt ist das BMU. Aber nicht nur in dieser Beziehung, auch in anderen"* (LFV8).[287]

Wie bereits unter Kap. 5.3.3.2 ausgeführt, sind Kontakte der Länder nur zum Bundeslandwirtschaftsministerium etabliert, weiterführende Ansätze der Kooperation und Koordination mit waldrelevanten Ministerien wie BMU oder BMZ sind in keinem der befragten Länder vorhanden. Es ist nicht geplant, diese Situation kurz- bzw. mittelfristig durch eigene Aktivitäten zu ändern. Angesichts dieser Tatsache ist zu vermuten, daß waldrelevante Prozesse, die primär über die Umweltschiene, d.h. über das BMU abgewickelt werden, ihren Weg auf die Länderebene noch schwieriger finden als dies bei den vom BMVEL geführten Verhandlungen der Fall ist. Der nicht vorhandene Kontakt zum BMU könnte außerdem zur Folge haben, daß eine zunehmend von Umweltgesichtspunkten geprägte Waldpolitik die Einflußmöglichkeiten der Landesforstverwaltungen auf Bundesebene deutlich *einengt*.

> *„Ja, die [traditionellen Kommunikationskanäle] brechen weg. Und wenn Sie sich die Altersstruktur der Forstkollegen beim BMVEL ansehen, dann ist sowieso in 18 Monaten tabula rasa"* (LFV8).

Insgesamt wird die Schuld für die unbefriedigende Wahrnehmung und Bearbeitung von Aspekten der internationalen Waldpolitik nicht ausschließlich der mangelhaften Bund-Länder-Kommunikation im Rahmen des föderalen Systems der Bundesrepublik angelastet. Selbstkritisch stellen die Interviewpartner fest, daß auf Länderebene vielfach gar *kein Interesse* für globale Prozesse vorhanden ist.[288] Häufig würde man erst dann reagieren, „wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist" (LFV7) oder konkrete Belastungen anstehen.

> *„Es kommt halt immer nur etwas an, wenn neue Belastungen anstehen, FFH oder so etwas. Da liegt das Kind im Brunnen und dann wird es wieder pauschal verteufelt"* (LFV1).[289]

[287] LFV9 äußert hierzu in knapper Form: "Aber meines Wissens bestehen auch keine wesentlichen Kontakte zwischen BMVEL und BMU." Ebenso LFV1: „Ich sehe da auch das Phänomen, daß da ja auch die beteiligten Ressorts sich nicht verständigen können auf der Linie, dann gibt es alle möglichen Sachverständigen-Gremien, den Sachverständigenrat für Umweltfragen und wissenschaftlicher Beirat BML/ BMVEL und so weiter und bereits bei den Gremien, Beratungsgremien, geht es ja schon kreuz und quer durcheinander."

[288] LFV1: „Also ich glaube, daß die [internationalen] Themen von den [...] Landesforstverwaltungen kaum wahrgenommen worden sind und erheblich unterschätzt werden." Ebenso LFV8: „Wenn ich im Rahmen einer Referentenbesprechung einmal anbiete, eine viertel Stunde über die neuesten Entwicklungen zu erzählen, dann hört man 10 Minuten lang zu – da kann ich wirklich nur die ‚highlights' erzählen – und sowie es um das Eingemachte geht, werden die Zusammenhänge nicht mehr gesehen".

[289] LFV8 bemerkt: „Auf internationalem Gebiet klappt die Kommunikation am wenigsten. Wo jetzt die Drähte heißlaufen, das sind Dinge wie das Bundesnaturschutzgesetz [...]. Aber einen Inländerkontakt oder eine Besprechung über internationale Fragen haben wir noch nie gehabt."

5.3.5.3 Kommunale Waldbesitzer

Die föderalen Strukturen des forstpolitischen Systems in Deutschland werden vom Interviewpartner grundsätzlich als sehr positiv bewertet. Ihr entscheidender Vorteil liegt in der „Behäbigkeit des Systems“ (KWB1), die dazu führt, daß europäische Entwicklungen erst mit zeitlicher Verzögerung aufgegriffen und auf sub-nationaler Ebene umgesetzt werden. Dies eröffnet den Bundesländern und den Kommunen die Möglichkeit, sich entsprechend auf zu erwartende Konsequenzen von Richtlinien und Verordnungen vorzubereiten und negative Auswirkungen abzupuffern.

> *„Wenn Sie sehen: FFH – 1989 oder 1990 hat keiner gemerkt, was los war. Unser damaliger Landwirtschaftsminister sagt ja heute, wenn er das gewußt hätte, was er da unterzeichnet hat, dann hätte er das so mit Sicherheit nicht mitgetragen. Und es hat ja jetzt zehn oder elf Jahre gedauert, diesen Prozeß überhaupt umsetzen zu können mit den Widerständen aus den Ländern. Ich denke, das ist in Ordnung. Das brauchen wir auch, weil es hier ja um die Länderinteressen geht und darum, wer hier letztendlich für die Kosten aufkommt, die die EU-Vorgaben auslösen. Und da sind ja in erster Linie die Länder in der Pflicht. Und da bauen wir auch darauf, daß das Subsidiaritätsprinzip eingehalten wird. Und insofern ist es auch erst einmal gut, wenn das auf der Zeitschiene etwas gebremst unten ankommt“* (KWB1).

Die Kommunikation mit den waldrelevanten Bundesressorts beschränkt sich auf punktuelle Kontakte und wird mit dem Attribut „mäßig“ charakterisiert. Dabei gestaltet sich der Informationsaustausch mit dem BMVEL vergleichsweise gut, im Falle des BMU sind hingegen deutliche Defizite zu verzeichnen. Mögliche Ursachen für diesen Sachverhalt und sich daraus eventuell ergebende Folgen für die eigene Arbeit werden nicht genannt oder diskutiert.

Auch zur spezifischen Rolle des Bundes und der Länder in Bezug auf die internationale Waldpolitik trifft der befragte Experte keine weiterführenden Aussagen. Es erfolgt lediglich der allgemeine Hinweis, daß die Weitergabe bzw. die Verlagerung von Kosten regelmäßig zu ernsthaften Konflikten zwischen Bund und Ländern bzw. Bund und Kommunen führt.

> *„Das sorgt für Zündstoff. Das ist ganz klar bei den Kostenauswirkungen. Wenn Sie in ein Rahmengesetz reinschreiben, daß die Länder die entsprechenden Vorschriften und auch die entsprechenden Ausgleiche zu schaffen haben, das sorgt für Zündstoff. Und wir Kommunen kriegen ja sowieso immer mehr Aufgaben vom Bund nach unten verlagert. Ob das nun der soziale Bereich ist, was unmittelbare finanzielle Auswirkungen in den Kommunen hat, wo wir eben schultern müssen und werden da dann mehr oder weniger im Regen stehen gelassen und das gibt dann Zoff“* (KWB).

Die zunehmende Globalisierung im Waldbereich – sowohl auf Ebene der Vereinten Nationen als auch in besonderem Maße auf EU-Ebene – läßt vermuten, daß bei der Implementation

entsprechender Vorgaben auch in diesem Politikfeld verstärkt die Bundesländer und die Kommunen in die Pflicht genommen werden. Aus diesem Grund kann zukünftig wohl von einer Zunahme der Konflikte zwischen den verschiedenen Ebenen innerhalb des föderalen Systems ausgegangen werden.[290]

5.3.5.4 Waldbesitzerverbände

Das föderale System der Bundesrepublik ist nach Ansicht der Interviewpartner im Cluster WBV grundsätzlich sehr gut für die Gestaltung und Durchführung von Forstpolitik geeignet. Da in den einzelnen Bundesländern oft unterschiedliche Strukturen in Bezug auf den Wald (z.B. Fläche, klimatische und geologische Verhältnisse, Eigentumsverteilung) vorzufinden sind, macht es Sinn, daß der Bund lediglich die Rahmenbedingungen vorgibt und den Länder vergleichsweise große Gestaltungsmöglichkeiten einräumt, um den örtlichen Erfordernissen Rechnung tragen zu können.

Die zunehmende Internationalisierung der Waldpolitik bringt allerdings eine Reihe von Problemen mit sich, welche die eingespielten Mechanismen nicht mehr so reibungslos ablaufen läßt, wie dies bislang der Fall war. Aufgrund der Tatsache, daß die forstpolitische Zuständigkeit auf nationaler Ebene primär bei den Ländern lokalisiert ist, auf internationaler Ebene aber der Bund die Verantwortlichkeit übernimmt, entstehen neuartige Situationen, die häufig einen konfliktären Charakter besitzen. Es besteht die Möglichkeit, daß die Verhandlungsdelegationen der Bundesregierung Verpflichtungen eingehen, die von den Ländern so nicht gewollt sind oder im Extremfall vollkommen abgelehnt werden. Diese Problematik wird zusätzlich durch den Sachverhalt verschärft, daß neben dem BMVEL auch das BMU die Federführung in mehreren waldrelevanten Prozessen innehat, zu dem Forstverwaltungen und Waldbesitzer i.d.R. keine etablierten Kontakte unterhalten.

> *„Aus meiner Perspektive ist es ein Problem, daß wir eine Divergenz haben zwischen unserer nationalen, das heißt Landeszuständigkeit in der Forstpolitik und den internationalen Fragen. [...] – da klemmt es aus meiner Perspektive. [...] Und es ergibt sich relativ häufig dann ein praktisches Problem, wenn in diesen internationalen Prozessen die Nation als solche in Anspruch genommen wird. Und dann beginnen so gewisse Friktionen, wo die*

[290] Einen ersten Hinweis auf derartige Konflikte gibt KWB vor dem Hintergrund der FFH-Problematik: „Stichwort FFH: das ist eine europäische Richtlinie, die dem Bund und den Ländern vorschreibt: ihr müßt hier bestimmte Flächen für den Naturschutz reservieren. Ausgleichsregelungen werden heute überhaupt nicht, so gut wie nicht vorgesehen, mal abgesehen von den Gebieten mit prioritären Arten. Das heißt, daß der Eigentümer, egal ob privat, kommunal oder staatlich, er muß Flächen aus der Bewirtschaftung heraus nehmen.“ „Das kann doch nicht sein, daß über eine kommunale Entwicklung der Europäische Gerichtshof entscheidet.“

> *Delegation in Verpflichtungen kommt, die eigentlich durch die tatsächlichen nationalen Strukturen nicht mehr abgedeckt sind"* (WBV2).

Die Befragten halten es für ein äußerst schwieriges Unterfangen, im Rahmen internationaler Verhandlungen eine zeitnahe und effektive Koordination zwischen der Delegationsleitung vor Ort und den 16 betroffenen Landesregierungen zu gewährleisten. Eine befriedigende Rückkopplung von der internationalen auf die nationale Ebene dürfte angesichts der spezifischen Dynamik und Komplexität globaler Politikprozesse die Ausnahme bleiben. Dabei betont WBV2 explizit, daß dies „kein Defizit des Föderalismus" an sich ist, sondern eine Frage der organisatorischen Gestaltung von Kommunikationsstrukturen zwischen Bund und Ländern. Aufgrund der originären Zuständigkeit der Bundes für internationale Angelegenheiten, ist es nach Auffassung von WBV1 Aufgabe der entsprechenden Bundesressorts, den Kontakt zu den Ländern herzustellen.[291]

> *„Es [Föderalismus] funktioniert nicht genau an der Stelle, wo die Zahnräder der Landesforstpolitik, nationale Forstpolitik und internationale Forstpolitik nicht sauber ineinandergreifen. Und da glaube ich, muß man ein bißchen reparieren und da muß man ein bißchen besser arbeiten, das läßt sich aber einfach durch eine verstärkte Kooperation zwischen Landesforstpolitik und Bundesforstpolitik beheben." „Es gibt natürlich die Landesforstchefkonferenz und da wird natürlich auch über internationale Forstpolitik diskutiert, und natürlich gibt es da auch einzelne, die eine gewisse Kompetenz haben, aber ich sehe keinen sauber strukturierten Mechanismus, der das leistet. Das halte ich für ein Defizit"* (WBV2).

Das angeführte Zitat macht zudem deutlich, daß die bestehenden Mechanismen bzw. Gremien der Bund-Länder-Kommunikation in Bezug auf die internationale Waldpolitik – ähnlich wie im kritischen Kollektiv des Clusters LFV – als den aktuellen Erfordernissen nicht angemessen empfunden werden.

Nennenswerte Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern können die beiden befragten Experten bislang nicht erkennen. Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Globalisierung und v.a. Europäisierung der Waldpolitik wird allerdings nicht ausgeschlossen, daß sich die Situation mittelfristig ändern wird.

[291] Auf die Verantwortung des Bundes weist WBV1 mit folgenden Worten hin: „Der Bund hat auch nach dem Grundgesetz in Sachen des Umweltschutzes, des Naturschutzes, aber auch punktuell – man kucke sich das Bundeswaldgesetz an – hat der Bund natürlich Verantwortung, die er tragen muß. Und dann muß er natürlich intern sehen, daß er Kontakt mit den Ländern aufrechterhält, das ist eine Frage der Abstimmung, das ist ein mühsames Geschäft, weil natürlich auch die Landesregierungen ganz unterschiedlich strukturiert sind. Auch rein parteipolitisch schon anders konstruiert sind, d.h. wir haben einen bunten Teppich an Meinungen, und das zu koordinieren ist schwer als Aufgabe des Bundes, aber notwendig."

5.3.5.5 Sektorale forstliche Vereinigungen

Wie schon die Vertreter der Waldbesitzerverbände nehmen auch die Interviewpartner im Cluster SFV eine zweigeteilte Bewertung des föderalen Systems der Bundesrepublik vor. Im rein nationalen Kontext eignet es sich hervorragend für die Gestaltung und Durchführung von Forstpolitik, da sub-nationale Besonderheiten adäquat berücksichtigt werden können. Anders fällt das Urteil in Bezug auf die internationale Waldpolitik aus, wo im föderalen Kontext große Unsicherheiten hinsichtlich des forstpolitischen Vertretungsanspruchs[292] bestehen. Eine klare Kompetenzzuweisung an den Bund – wie dies auch bei zentral organisierten Staaten (z.B. Frankreich)[293] der Fall ist – könnte die deutsche Verhandlungsposition auf globaler Ebene nach Ansicht der Befragten einfacher und effektiver machen.

> *„Für die internationalen Prozesse wäre es sicher einfacher, die Kompetenz auf Bundesebene zu haben. Die Tatsache, daß die Kompetenz für Forstpolitik bei den Ländern liegt, Verhandlungsführer aber der Bund ist, setzt natürlich voraus, daß sich beide intensiv abstimmen im Vorfeld dieser Prozesse. [...] Für die internationalen Prozesse wäre das einfacher, wenn der Bund das Mandat hätte"* (SFV2).[294]

Die im Kontext der internationalen Waldpolitik existierenden Kommunikationsstrukturen zwischen Bund und Ländern (namentlich die Konferenz der Länderforstchefs sowie die Treffen der Forstpolitikreferenten) werden als weitgehend unzureichend wahrgenommen. In den Augen von SFV3 genügt es nicht, daß der zuständige Referatsleiter im BMVEL den Länderkollegen jedes halbe Jahr „ein zehnminütiges Feedback" zu den aktuellen internationalen Entwicklungen gibt.[295] Dabei wird klar erkannt, daß der limitierende Faktor sowohl beim Bund als auch bei den Ländern eindeutig im Bereich der knappen personellen und finanziellen Ressourcen zu suchen ist. Vor diesem Hintergrund erfolgt der Hinweis, daß z.B. weniger

---

[292] SFV3 stellt hierzu fest: „Und die große Schwierigkeit ist: in welchem Verhältnis stehen sie [Bund] zu den Ländern? Da gibt es nach meinem Kenntnisstand große Unsicherheiten dahingehend, zwischen Bund und Ländern in Deutschland. Wer darf denn wen wie vertreten, ja, wer hat denn da die Hosen an in dem Geschäft?"

[293] SFV3 zum Unterschied zwischen föderal und zentralistisch organisierten Staaten: „Und dann haben wir diese föderale Strukturen. Manchmal habe ich das Gefühl die sind auch ein Fluch – eine Chance aber auch ein Fluch." „Da haben die [Franzosen] bestimmte Hierarchien die wir auch haben, aber die Hierarchien die wir haben sind 16 mal vorhanden in den Bundesländern."

[294] SFV2 geht anschließend noch einen Schritt weiter und äußert die Vermutung, daß nicht nur die Verhandlungsposition der Bundesrepublik auf internationaler Ebene durch das föderale System beeinträchtigt wird, sondern auch der wichtige **Prozeß der Wahrnehmung** von Elementen der globalen Waldpolitik: „Es wurde ja immer behauptet – was ja auch stimmt – daß die Länder auf Forstebene kompetent sind in Deutschland. Eben dadurch haben die Leute nicht über ihr Bundesland hinausgeschaut. Nicht mal auf den Bund, aber schon gar nicht nach Europa."

[295] SFV3 zur Frage der Kommunikation von internationalen Entwicklungen durch den Bund: „Und wenn man [verantwortliche Repräsentanten des Bundes] jetzt nach Hause kommt, müßte man hingehen und müßte das jetzt mal zu Papier bringen. Und müßte das auch unmittelbar den anderen relevanten Gruppen oder Organisationen zur Kenntnis geben was da gerade läuft. Und zwar so, daß sie, wo sie selbst nicht dabei waren, das trotzdem noch nachvollziehen können. An diesem einen Punkt, glaube ich, da scheitert das einfach – das ist so banal."

wichtige bzw. weniger aktuelle Bund-Länder-Gremien zugunsten einer dringend notwendigen Arbeitsgruppe „Internationale Fragen“ aufgelöst werden könnten.

Konkrete Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern in Bezug auf internationale Aspekte können die Gesprächspartner bislang nicht erkennen. Dies sei eher bei Fragen der bundesdeutschen Gesetzgebung der Fall, die dann auf Landesebene „mit Leben erfüllt werden muß“ (SFV2). Beispielhaft werden hier die Verhandlungen zur Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes erwähnt, die zu einer Reihe von Konflikten innerhalb des föderalen Systems geführt haben. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung und Europäisierung der Waldpolitik wird allerdings die Gefahr gesehen, daß die Implementation entsprechender Vorgaben auch verstärkt Auswirkungen auf das Bund-Länder-Verhältnis haben könnte.

5.3.5.6 Umwelt- und Naturschutzverbände

Das Meinungsbild in Bezug auf die Rolle des bundesdeutschen Föderalismus fällt im Cluster UNV differenziert aus. Während UNV1, UNV2 und UNV3 die föderalen Strukturen des forstpolitischen Systems für die mangelnde Wahrnehmung und Umsetzung internationaler Vorgaben mitverantwortlich machen, spricht UNV4 dem Föderalismus – „wenn man es richtig macht“ – ein grundsätzlich „kreatives Potential“ zu.[296] Diese positive Sichtweise wird allerdings durch die Aussage relativiert, daß die föderale Praxis in der Realität durch ein hohes Maß an gegenseitigem Mißtrauen und verschiedene Formen des Blockadeverhaltens geprägt ist.

> *„[...] glaube ich, daß Deutschland bisher überhaupt nicht realisiert hat, was eigentlich in diesem Föderalismus drin steckt an Möglichkeiten, an kreativem Potential, wie man sich damit auseinandersetzen kann, wie man das nutzen kann. Das ist so ein gegenseitiges Mißtrauen, jeder versucht den anderen auszubremsen.“ „So wie es im Augenblick gehandhabt wird, nach dem Prinzip der eine mauert gegen den anderen im Verhältnis gegenseitigen Mißtrauens, blockiert sich der Föderalismus selber“* (UNV4).[297]

Die Kommunikation zwischen Bund und Ländern in Bezug auf die internationale Waldpolitik wird als „recht uneffektiv“ (UNV4) empfunden. Nach Ansicht der Interviewpartner liegen die

[296] UNV4 begründet diese Sichtweise, indem er einen Vergleich zur eigenen Arbeit zieht: „Der Föderalismus an sich ist, wenn man es richtig macht, ist das ein intellektuelles Potential und ein kreatives Potential, was toll ist. Letztendlich ist das ja auch das, was die Umweltorganisationen erfolgreich gemacht hat, weil sie eben nicht zentralistisch in einer Organisation waren, sondern es 100 verschiedene Organisationen waren. Die hatten 100 verschiedene Angriffspunkte, wie so ein Bienenschwarm.“ „Wenn man es intellektuell betrachtet, wenn man es mal unabhängig von dem betrachtet, was gerade passiert, ist dieser Föderalismus eine große Chance für Kreativität, für politische Lobbyarbeit, für die Durchsetzung von Interessen usw..“

[297] UNV4 führt weiter aus: „[...] jeder versucht zu tricksen an welchen Ende er auch immer kann, um den anderen kalt zu stellen. Da wird eine wahnsinnige Energie drauf verschwendet.“

Ursachen hierfür zum einen im offensichtlichen *Desinteresse* der Länder an globalen Politikprozessen, zum anderen an der unprofessionellen Art und Weise des Informationsaustausches[298] zwischen den beiden Ebenen. Das letztgenannte Problem könnte vergleichsweise leicht durch die Optimierung der vorhandenen Kommunikationsstrukturen behoben werden, während der erste Punkt eng mit den spezifischen Nachteilen des föderalen Systems verknüpft ist. Die in ihrem Verhältnis zu den Ländern „traditionell sehr konfliktscheue Bundesregierung" (UNV2) verhandelt gemäß ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeit auf internationaler Ebene und geht dabei politische oder auch völkerrechtlich bindende Verpflichtungen ein. Vor diesem Hintergrund wird von den Ländern – die für die Implementation der entsprechenden Vorgaben verantwortlich sind – bislang keine Notwendigkeit gesehen, eigene Aktivitäten zu entfalten und sich intensiver mit den relevanten globalen Prozessen auseinanderzusetzen. Eine Reaktion erfolgt in der Regel nur dann, wenn eine unmittelbare Betroffenheit gesehen oder (finanzielle) Nachteile befürchtet werden.

> *„Das Einzige, wo ich sehe, wo wirklich eine Wirkung möglich ist, ist momentan diese Geschichte mit FFH – Flora-Fauna-Habitat. Dadurch, daß das direkt verbunden werden kann mit Fördermitteln. Also, Du hast dann einfach den Geldhahn, den du zudrehen kannst, wenn das nicht funktioniert"* (UNV1).

Verschärft wird diese Situation in den Augen der Interviewpartner zusätzlich durch die Tatsache, daß die Verhandlungen und Beschlüsse auf internationaler Ebene einen sehr abstrakten Charakter aufweisen, der für die forstliche Praxis auf Länderebene häufig nicht leicht nachzuvollziehen ist. Hinzu kommt der Aspekt der zeitlichen Verzögerung. Bis die relevanten Informationen von der globalen auf die nationale und weiter auf die sub-nationale Ebene vorgedrungen sind, können einerseits Inhalte verloren gehen, andererseits fehlt das nötige Hintergrundwissen, um die Verpflichtungen im Sinne des ursprünglichen Verhandlungskontextes adäquat umsetzen zu können.[299]

Schließlich erfolgt der Hinweis, daß auch das schlechte Verhältnis der waldrelevanten Bundesministerien untereinander für die mangelnde Kommunikation und Kooperation über die föderalen Grenzen hinweg verantwortlich ist. Die thematische Zersplitterung der Waldprob-

[298] UNV4 zum Aspekt der seiner Meinung nach mangelhaften Kommunikation zwischen Bund und Ländern: „[...] wenn ich das mal vom Ergebnis her bewerten soll, dann scheint sie [Kommunikation] recht uneffektiv zu laufen. Dann scheint sie genau das Gegenteil von dem zu bewirken, was sie eigentlich bewirken soll." „Sie soll Vertrauen schaffen und Informationen verbreiten – Information ist Intelligenz, die zu Entscheidungen führt – soll also Entscheidungen ermöglichen, und meiner Ansicht nach tut sie genau das Gegenteil. Sie schafft a) Mißtrauen und b) blockiert sie Entscheidungen, weil sich die Länder und der Bund gegenseitig blockieren."

[299] UNV3 stellt beispielsweise fest: „Es dauert ganz schön lange, das alles umzusetzen, [...] bis das mal auf die örtliche Ebene, bis ans Forstamt kommt. Da ist schon eine sehr große zeitliche Lücke und eine Wissenslücke. Da

lematik und die damit einhergehende Zuständigkeitsverteilung zwischen BMVEL und BMU führt nach Ansicht der Experten im Cluster UNV zu regelmäßigen Konflikten, die offenbar durch fest verankerte Mechanismen eines traditionellen „Besitzstanddenkens“ (UNV1) in den betroffenen Häusern hervorgerufen werden.

> *„Letztendlich gibt es bei den Ministerien Besitzstandsdenken, was ich vorher habe anklingen lassen mit einer Waldkonvention, daß das BML immer wieder etwas Eigenes wollte und man letztendlich nicht die Größe hat zu sagen: eigentlich haben wir ein Instrument – die BioDiv-Konvention – die genau die Elemente, die uns wichtig sind reflektiert und dann versuchen wir doch gemeinsam als Bundesregierung mit dem BMU das auch entsprechend auszubauen“* (UNV1).[300]

Die fehlende Geschlossenheit der Bundesressorts in Bezug auf die internationale Waldpolitik führt nicht nur zu einem „Glaubwürdigkeitsverlust“ (UNV1) der BRD auf globaler Ebene, sondern behindert auch die Weitergabe von Informationen an die Länder.

5.3.5.7 Holz- und Papierindustrie

Die föderale Grundordnung der Bundesrepublik wird von den beiden Gesprächspartnern aus dem Cluster HPI grundsätzlich als sehr positiv beurteilt. Sie bietet den Rahmen für dezentrale und den jeweiligen Erfordernissen angepaßte Lösungen und trägt zur Festigung der Demokratie in Deutschland bei.[301]

Wesentlich kritischer fällt allerdings das Urteil in Hinblick auf die Forstwirtschaft aus. Das föderale System führt hier nach Ansicht der Befragten zu Rivalitäten zwischen einzelnen Bundesländern und zwischen Spitzenorganisationen der Forstwirtschaft. Die vorhandene Zersplitterung von Meinungen und Kompetenzen verhindert eine effektive Artikulation und Durchsetzung von Interessen in der Politik und führt somit zu einer Schwächung des gesamten Sektors.

> *„Durch einen überzogenen Föderalismus und Rivalitäten müssen wir allerdings feststellen, daß die Spitzenorganisationen der Forstwirtschaft – der Deutsche Forstwirtschaftsrat – offenbar nicht in der Lage ist, mit einer Stim-*

---

kann man noch soviel in Rio und New York beschließen – es wird immer einige Jahre dauern, bis da wirklich etwas davon umgesetzt werden kann.“

[300] Ähnlich auch UNV4: „Und genauso funktioniert das zwischen den Ministerien. Das geht dann rauf [...], dann geht es rüber und dann wieder runter und schließlich fragt man sich: Mein Gott, was will der denn, ist der völlig bescheuert da drüben? Die sitzen nur zwei Straßen auseinander, aber die dürfen nicht miteinander reden.“

[301] HPI1 zu den grundsätzlichen Vorteilen des Föderalismus: „Aber noch einmal zum Föderalismus, ich finde es gut, daß wir ein föderaler Staat sind, ganz unbedingt.“ „Also, ich meine für eine Demokratie ist das wirklich gut, daß wir es haben.“

> *me stellvertretend für den gesamten Waldbesitz in Deutschland zu sprechen. Das halten wir für schlecht"* (HPI1).[302]

Die Kommunikation zwischen Bund und Ländern kann nicht abschließend beurteilt werden, da die hierfür notwendigen Einblicke fehlen. Als Positivbeispiel wird dabei die gute Kooperation zwischen BMVEL und Baden-Württemberg im Rahmen des Nationalen Waldprogramms genannt, als Negativbeispiel führt HPI2 die schlechte Absprache zwischen Bund und Ländern im Zusammenhang mit dem Forstschäden-Ausgleichsgesetz nach dem Orkan „Lothar" an. Ebenfalls unkommentiert bleibt die spezifische Rolle des Bundes und der Länder in Bezug auf die internationale Waldpolitik. Ähnlich wie im Cluster UNV wird das Verhältnis zwischen den waldrelevanten Bundesministerien als konfliktbehaftet wahrgenommen, mögliche Konsequenzen aus dieser Tatsache allerdings nicht weiterführend diskutiert.[303]

5.3.5.8 Zertifizierungssysteme

Auch das föderale System der Bundesrepublik wird im Cluster ZS sehr stark aus dem spezifischen Blickwinkel der Zertifizierung bewertet. Die Existenz von 16 unterschiedlichen Landeswaldgesetzen macht dabei nach Ansicht der Interviewpartner ein koordiniertes Vorgehen schwierig und führt zu einer ganzen Reihe von Problemen und Konflikten.

> *„Es ist sicher sehr eigenartig, wenn sich jetzt zwei benachbarte Bundesländer unterschiedlich entscheiden und der Waldbesitzer jetzt eigentlich mitunter gar keine Wahl hat. Wahl hat er zwar am FSC teilzunehmen, aber bei PEFC beispielsweise mitunter gar nicht teilnehmen kann, obwohl er das möchte." „Und da sehe ich eigentlich schon [...] einen sehr großen Konflikt auch irgendwo [...] – die Landesregierung entscheidet sich aufgrund einer politischen Entscheidung, der Forstamtsleiter muß daraufhin auch Privatbetriebe nach einem bestimmten System mitbewirtschaften, sofern die sich dem anschließen [...]"* (ZS1).

Vor diesem Hintergrund wird die allgemeine Notwendigkeit gesehen, die föderalen Strukturen verstärkt und rechtzeitig in die entscheidenden internationalen Prozesse einzubeziehen. Über diese Bemerkungen hinaus treffen die Interviewpartner keine weiterführenden Äußerungen zur Rolle des Bundes und der Länder im Kontext der internationalen Waldpolitik. Eine Bewertung der entsprechenden Bund-Länder-Kommunikation erfolgt ebenfalls nicht.

---

[302] Ähnlich argumentiert auch HPI2: „Also, wir sehen das immer wieder in den Gesprächen auf Bundesebene zwischen dem Forstwirtschaftsrat und dem Holzwirtschaftrat. Dort werden Dinge beraten und man sagt o.k., das machen wir. Und dann wird es in den Ländern umgedreht."

5.3.5.9 Gewerkschaften

Die föderale Ordnung des forstpolitischen Systems in Deutschland führt nach Ansicht von GS1 zu einer in vielen Bereichen unvorteilhaften Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Die Tatsache, daß der Bund lediglich forstpolitische Empfehlungen aussprechen kann wird als negativ empfunden, da dies zu Nachteilen im globalen Wettbewerb und somit auch zu negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation in der Forstwirtschaft führt.

> *„Wo z.B. Zentralismus besser wäre, das ist die Holzvermarktung. Da gibt es riesige Unterschiede. Es gibt Landesforstverwaltungen, die sind gute Verkäufer, andere sind schlechte Verkäufer. Wir legen großen Wert darauf, daß der Wald als Wirtschaftsfaktor eine bessere Rolle spielt. Es gibt ja in Europa Länder, die mit Forstwirtschaft richtig gut Geld verdienen. Schweden zum Beispiel. Wir sind ja schon froh, wenn es eine Nullrechnung gibt. Wir sehen das ja auch an den Arbeitsplätzen. Wenn ein Wirtschaftszweig Geld einbringt, dann profitieren letztendlich immer auch die Arbeitnehmer“* (GS1).[304]

Darüber hinaus trifft der Gesprächspartner keine weiterführenden Äußerungen zur Rolle des Bundes und der Länder im Kontext der internationalen Waldpolitik. Eine Bewertung der entsprechenden Bund-Länder-Kommunikation erfolgt ebenfalls nicht.

Wichtigste Ergebnisse:

- Der *Vertretungsanspruch der Bundesregierung* im Rahmen internationaler zwischenstaatlicher Verhandlungen wird von allen Akteuren anerkannt.
- Problematisch ist die Tatsache, daß die *Vertretung waldrelevanter Interessen* auf internationaler Ebene nicht einheitlich erfolgt, sondern *von verschiedenen Ressorts* (BMVEL, BMU) mit unterschiedlichen Zielsetzungen wahrgenommen wird. Dies führt nach Ansicht vieler Akteure zu *inhaltlichen Differenzen* und *Kooperationsproblemen* auf der Bundesebene.
- Die föderale Struktur der Bundesrepublik ist für die Gestaltung von Forstpolitik grundsätzlich *gut geeignet*, da sie eine problemorientierte Berücksichtigung sub-nationaler Besonderheiten erlaubt. Diese Situation stellt sich im *globalen Kontext* verändert dar. Dort *erschwert* die notwendige Abstimmung des Bundes mit den Ländern häufig ein entschlossenes Auftreten Deutschlands und *schwächt* seine Stellung auf internationalem Parkett.

[303] HPI1 zum Verhältnis der entsprechenden Ressorts: „Ich kann das nur aus den Erfahrungen der letzten Runde des Nationalen Forstprogramms heraus sagen. Da war es also sicherlich nicht zielführend, daß sich drei Ministerien in aller Öffentlichkeit über einzelne Themenkreise, Maßnahmen und Instrumente gestritten haben.“

[304] GS1 argumentiert weiter: „Der Bund kann nur Empfehlungen geben. Das finden wir nicht so gut. Wir glauben, eine zukünftige Forstwirtschaft wird diese Länderhoheit irgendwann aufbrechen, denn das geht nicht mehr. Es gibt ja Länder wie das Saarland, die sind zu klein und können auch gar nicht politisieren und nichts umsetzen.“

- Die *Bundesländer* haben bislang – abgesehen von wenigen Ausnahmen – *kein Interesse* an Prozessen oder Inhalten der globalen Waldpolitik gezeigt. Hauptursache für dieses Verhalten ist die *mangelnde Verbindlichkeit* der internationalen Vorgaben; die Länder reagieren i.d.R. nur bzw. erst dann, wenn *unmittelbare Auswirkungen* (z.B. Kürzung von Fördermitteln) zu erwarten sind.
- Die *Kommunikation* zwischen Bund und Ländern in Bezug auf die internationale Waldpolitik wird als *mangelhaft* beschrieben. Zum einen erschweren die *Komplexität und Dynamik internationaler Verhandlungen* einen zeitnahen Informationsaustausch. Zum anderen erweisen sich die existierenden *Bund-Länder-Gremien* als nicht geeignet, um einen adäquaten Informationsfluß zu gewährleisten.
- Gleichzeitig *beschränkt* sich die *Kommunikation* zwischen Bund und Ländern ausschließlich auf Kontakte zwischen den Landesforstverwaltungen und dem BMVEL. Ein Austausch mit *anderen waldrelevanten Ministerien* (v.a. BMU) findet nicht statt. In der Folge gelangen *umweltpolitisch dominierte Aspekte* des Internationalen Waldregimes besonders schlecht auf die Länderebene.
- *Kompetenzstreitigkeiten* zwischen Bund und Ländern in Bezug auf die Gestaltung von Forstpolitik sind bislang noch nicht zu beobachten. Diese Situation wird sich nach Ansicht vieler Akteure im Rahmen der zunehmenden Internationalisierung *künftig verschärfen.*

5.3.6 Wirkungen des Internationalen Waldregimes auf nationaler Ebene

Das Kapitel führt aus, welche *unmittelbaren* Wirkungen die befragten Akteure dem Internationalen Waldregime auf nationaler Ebene zuschreiben. Gleichzeitig erfolgt eine Darstellung der *mittelbaren* Gestaltungschancen und Risiken, die sich nach Ansicht der Interviewpartner aus der Internationalisierung der Waldpolitik ergeben.

5.3.6.1 Bundesministerien und nachgeordnete Behörden

Das Antwortverhalten der Interviewpartner in Bezug auf eine Bewertung der konkreten Regimewirkungen ist – ähnlich wie bei den übrigen Fragestellungen – durch eine auffällig homogene Sicht der Dinge geprägt. Meinungsunterschiede zwischen den Vertretern der befragten Bundesbehörden beschränken sich auf wenige Einzelaspekte und deren spezifische Gewichtung im Gesamtkontext.

Grundsätzlich wird betont, daß die internationale Waldpolitik bislang erst wenige konkrete Ergebnisse hervorgebracht hat, die eine erkennbare Wirkung auf nationalstaatlicher Ebene entfalten. Das Fehlen einer völkerrechtlich bindenden Konvention zum Schutz der Wälder

und die damit einhergehende Tatsache, daß viele waldrelevante Vorgaben lediglich im Bereich des „soft-law“ (BM4) angesiedelt sind, wird v.a. von den Experten des BMU als ein Hauptgrund für die schwache Wirkung des Waldregimes angesehen (vgl. auch Kap. 5.3.5.1).[305]

Dennoch werden im Cluster BM insgesamt zwei *unmittelbare* Wirkungsdimensionen der internationalen Waldpolitik ausgeschieden, die seit der Konferenz von Rio deutlich sichtbare Spuren in der Bundesrepublik hinterlassen haben:

1) Zertifizierung nachhaltiger Waldbewirtschaftung

   Nach einhelliger Meinung manifestiert sich die Wirkung der internationalen Waldpolitik am deutlichsten in Form der verschiedenen Ansätze zur Zertifizierung von nachhaltiger Waldbewirtschaftung. Im Gegensatz zu allen anderen globalen Prozessen hat die Zertifizierung zum aktuellen Zeitpunkt ein vergleichsweise hohes Maß an Konkretisierung und Verbindlichkeit erreicht. Entscheidend ist dabei, daß sich die erkennbaren Wirkungen nicht nur auf die Ebene des Bundes beschränken, sondern auch die Ebene der Länder und die der Kommunen umfassen. Erstmals wird auf diese Weise ein direkter Zusammenhang zwischen international abgestimmten Vereinbarungen und der tatsächlichen Waldbewirtschaftung vor Ort hergestellt. Dieses Ergebnis ist v.a. deshalb bemerkenswert, da es sich bei der Zertifizierung um einen *nicht-staatlichen* Prozeß handelt, der in erster Linie auf das Engagement von NGOs zurückzuführen ist (vgl. KLINS 2000).

2) Nationale Waldprogramme (NFPs)

   Die einzige Wirkungsdimension, die von den Experten unmittelbar auf einen waldrelevanten *Regierungsprozeß* zurückgeführt wird, sind die seit 1999 stattfindenden Bemühungen zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms. Die entsprechenden Vorgaben entstammen den zwischenstaatlichen Verhandlungen im Rahmen von IPF/ IFF und stellen ein mögliches Politikinstrument dar, um die waldbezogenen Beschlüsse von UNCED und ihres follow-up auf nationaler Ebene umzusetzen. Eine detaillierte Betrachtung des bundesdeutschen NFP-Prozesses erfolgt unter den Ziffern 5.3.7 und 5.4.

Neben diesen unmittelbaren Auswirkungen hat die internationale Waldpolitik nach Ansicht der Experten zusätzlich eine Reihe von *mittelbaren* Entwicklungen angestoßen, die – obwohl

[305] Den Aspekt der mangelnden völkerrechtlichen Verbindlichkeit greift z.B. BM1 auf: „Also, im Augenblick sehe ich eigentlich noch gar nichts, weil es bei den [internationalen] Verhandlungen noch nie so konkret geworden ist, daß da wirklich etwas Umsetzbares herausgekommen ist, wo die Länder dann agieren müßten.“ Ebenso BM4: „Das habe ich für den Waldbereich jetzt noch nicht erlebt – wenn man ganz brutal ist, da ist auch noch nichts rechtlich relevantes entschieden worden [...].“ Schließlich auch BM10: „Also, sind wir mal offen, was hat es im Waldbereich für weitreichende Entscheidungen gegeben?“

sie sich nicht immer auf den ersten Blick erschließen – zu Veränderungen im traditionellen forstpolitischen Gefüge der Bundesrepublik führen.

Zum einen ist auf globaler Ebene eine zunehmende Berücksichtigung von Aspekten des Waldschutzes („conservation-Aspekte"; BM8) zu beobachten. Diese Tendenz ließ sich ansatzweise zwar schon in den Jahren vor der Rio-Konferenz erkennen, der Schutzgedanke wird nun aber auch im internationalen Kontext als gleichwertige Komponente neben die Aspekte Ökonomie und Soziales gestellt. Darüber hinaus tragen die waldbezogenen Verhandlungen im Rahmen der Biodiversitätskonvention (die der Federführung des BMU unterliegt) ebenso dazu bei, daß ökologische Gesichtspunkte verstärkt in den Mittelpunkt globaler Politikprozesse rücken. Von dieser Tatsache profitieren nach Meinung der Interviewpartner in erster Linie die Umwelt-NGOs, deren Arbeitsschwerpunkte sich traditionell auf ökologische Fragestellungen konzentrieren, so daß dieser Bereich ohne eine inhaltliche Neuorientierung bzw. ohne großen Mehraufwand von ihnen abgedeckt werden kann.

Zum anderen wird die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den waldrelevanten Ministerien auf Bundesebene als weitere mittelbare Wirkung der internationalen Waldpolitik angeführt. Der ausgesprochene Querschnittscharakter der Waldproblematik im globalen Kontext sowie die unterschiedlichen Zuständigkeiten für die existierenden Regierungsprozesse machen in erhöhtem Maße einen regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den betroffenen Ressorts erforderlich. Die dabei diskutierten Themen gehen häufig weit über die traditionellen Aspekte der forstlichen Bewirtschaftung hinaus und eröffnen den Beteiligten die Möglichkeit, eigene Standpunkte darzulegen bzw. zu begründen. In umgekehrter Weise wird das Verständnis für die spezifischen Ansichten und Interessen der anderen Ministerien gefördert, was insgesamt zu einer Erhöhung der (forst)politischen Transparenz und zur Überwindung „ideologischer Gräben" (BM9) beiträgt.[306]

Nach Ansicht der Interviewpartner bietet die zunehmende Internationalisierung der Waldpolitik gleichzeitig eine Reihe von *Gestaltungschancen*, die von einigen forstpolitischen Akteuren bereits aktiv genutzt werden oder in Zukunft verstärkt ausgebaut werden können.

[306] BM11 schildert diesen Aspekt wie folgt: „Der andere Wirkungsbereich ist die Intersektoralitätsebene. Das hat es in der Form, wie sie heute stattfindet, nicht gegeben [...]." „Das hat sich hier nicht nur wegen der Tropenwaldproblematik eingebürgert, sondern mittlerweile eben auch in Bezug auf die Waldproblematik hier und auch außerhalb der EU. Und es werden dort eben auch Themen angesprochen, wie Waldzerschneidung oder Steuer- oder Wirtschaftspolitik, wo sich andere Ressorts vor 10 Jahren noch möglicherweise der Diskussion noch entzogen hätten. Das wurde gefördert durch die Anforderungen aus dem internationalen Raum, in den wir uns selber hineingesetzt haben. Diese Waldproblematik intersektoral und integriert zu betrachten. Das wirkt auch positiv zurück auf die deutsche Diskussion."

Erstens besteht v.a. für die zuständigen Bundesbehörden auf nationaler Ebene die Möglichkeit, internationale Beschlüsse und Vorgaben zur Festigung der eigenen Position aufzugreifen. Die politische Federführung in einem der zwischenstaatlichen Prozesse geht i.d.R. mit einem Zuwachs an spezifischem Fach- und Kontextwissen einher, das durch eine direkte Teilnahme an den entsprechenden Konferenzen ohne Zeitverzögerung erworben wird. Der sich auf diese Weise kontinuierlich entwickelnde Wissensvorsprung erhöht auch die Chancen zur Durchsetzung eigener Interessen und Ziele auf nationaler Ebene, indem man z.B. bei der Implementation bestimmter (u.U. unpopulärer) Maßnahmen auf die international eingegangenen Verpflichtungen verweist und Kritikern auf diese Weise den Wind aus den Segeln nimmt.[307] Ein solches Vorgehen kann in seiner konkreten Anwendung sowohl in horizontaler Richtung (d.h. zwischen den Bundesressorts), als auch in vertikaler Richtung (d.h. zwischen Bund und Ländern) erfolgen.

Zweitens können internationale Impulse die Zusammenarbeit zwischen Akteuren unterschiedlicher politischer Couleur erleichtern, da sie durch ihren global gültigen Charakter nicht mit dem Makel partei- oder interessenpolitischer Auseinandersetzungen behaftet sind. Vor diesem Hintergrund lassen sich entsprechende Diskussionen häufig offener und konstruktiver gestalten als dies bei der Behandlung rein national geprägter Themenkomplexen der Fall ist.[308]

Drittens bieten internationale Prozesse und Konferenzen – und dabei v.a. diejenigen mit einer hohen Öffentlichkeitswirksamkeit – die Chance zu einem verbesserten forstpolitischen *Agenda-Setting*. Wenn beispielsweise im Rahmen einer Vertragsstaatenkonferenz zur Klimarahmenkonvention ausführlich über die wichtige Rolle der Wälder im globalen Kohlenstoffkreislauf diskutiert wird, besteht bei geschicktem Taktieren die Möglichkeit, das Thema Wald insgesamt stärker in den Medien und somit auch in der Wahrnehmung der politischen Entscheidungsträger zu positionieren. Die internationale Waldpolitik dient somit gleichsam als Vehikel für eine verbesserte forstliche Öffentlichkeitsarbeit auf nationaler Ebene (BM12).

---

[307] Beispielsweise äußert BM10 in diesem Kontext: „Also, es steht fest, daß das, was auf internationaler Bühne beschlossen wird, sei es als soft-law oder als hard-law, mit Sicherheit Auswirkungen nach innen hat. Und da gibt es natürlich auch Akteure, die diese Entscheidungen und Resolutionen nehmen, um für sich eine bessere Position, sei es nun ökonomisch oder überhaupt politisch herauszuprägen."

[308] BM9 hierzu: „Ganz zweifellos bietet die internationale Waldpolitik Gestaltungschancen, weil es Impulse sind, die zunächst mal jetzt aus nationaler Sicht nicht nur von einer Interessengruppe kommen. Wenn man über Politikgestaltung jetzt nachdenkt, wenn Sie sich Deutschland anschauen, da haben wir ein bißchen das Problem, was ich vorhin geschildert habe, was sich in unseren Ressorts auch stark widerspiegelt. Wenn Sie also aus einer bestimmten Ecke – wenn jetzt also die SPD für die Ganztagsschule ist, dann will es die CSU schon deshalb nicht, weil es von der SPD kommt. Oder auch von anderen Interessengruppen, also wenn die NGO's irgend etwas sagen, dann dürfen natürlich die Waldbesitzer, weil sie eher – überwiegend jedenfalls – eine konservative Ausrichtung haben, dürfen sie das schon deshalb nicht wollen. Und dann kommt, ich sage jetzt mal von außen, kommen Impulse, mit denen sich die nationalen Akteure zunächst einmal neutral auseinandersetzen können."

Viertens generieren die vielfältigen globalen Diskussionen in Bezug auf den Wald eine ganze Reihe neuer Ideen und Ansätze, die das forstliche Denken in der Bundesrepublik positiv ergänzen oder die betroffenen Akteure wenigstens zur kritischen Diskussion bzw. Reflexion des eigenen Verhaltens anregen. Selbst Interessengruppen, die primär traditionelle und wenig fortschrittliche Standpunkte vertreten, sind gezwungen, sich stärker zu öffnen als dies bislang der Fall war.

> *„Speziell durch die Zertifizierungsdebatte der letzten Jahre, die ja mit den Indikatoren sehr stark zusammenhängt, ist das Thema auf die fachliche Tagesordnung gesetzt worden und auch diejenigen, die Waldbesitzerverbände, die sich da nicht groß reinkucken lassen wollen, sind gezwungen worden, sich darüber konkret Gedanken zu machen. Da ist sicherlich eine Unterstützung forstlichen Denkens, Befruchtung durch neue Ideen von außen gekommen. Das kann man wirklich sagen“* (BM11).

Neben den aufgeführten Gestaltungschancen sehen die Experten aus dem Cluster BM allerdings auch gewisse *Risiken* bzw. *negative Auswirkungen*, die sich mit der zunehmenden Internationalisierung der Waldpolitik verbinden.

Zum einen besteht die Gefahr eines wachsenden Einflußverlustes durch die souveränen Nationalstaaten. Diese stellen zwar nach wie vor die zentralen Akteure im Gefüge der internationalen Beziehungen dar, ihr Selbstbestimmungsrecht und ihre Handlungsfähigkeit werden aber in steigendem Maße durch vielfältige Interdependenzen und komplexe Netzwerke von politisch oder völkerrechtlich bindenden Verpflichtungen ausgehöhlt. Die Interviewpartner betonen in diesem Zusammenhang, daß die geschilderte Entwicklung kein waldspezifisches Phänomen darstellt, sondern die allgemeine Dynamik weltpolitischer und weltwirtschaftlicher Prozesse widerspiegelt.[309] Besonders deutlich zeigt sich diese Tendenz bei den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, die auf der Ebene der Vereinten Nationen i.d.R. kein eigenständiges Profil zeigen, sondern gemeinschaftlich auftreten und im Namen der EU Position beziehen.[310]

[309] Etwa BM10 : „Ja, das [Beeinträchtigung der nationalstaatlichen Souveränität] ist immer da. Das müssen Sie aber nicht auf den Wald beschränken, jedes internationale Übereinkommen, ob es Umwelt ist, ob es Entwicklung ist oder überhaupt Wirtschaftsabkommen, bedeutet ein Verschwinden des nationalen Einflusses.“

[310] BM10 schildert diese Entwicklung mit den folgenden Worten: „Dazu muß man eben wissen, daß die Nationalstaaten natürlich im Rahmen der Europäischen Union, immer weniger eine eigenständige Rolle spielen, als vielmehr die EU diese Rolle spielen lassen. Ob das immer vorteilhaft für uns ist, kann man ab und zu mal abfragen. Auf jeden Fall ist es eben so, wir sind nicht mehr unbedingt als Nationalstaat z.B. im Rahmen der Vereinten Nationen, so die prägende Nation, das ist die Europäische Union.“ Ebenso BM4: „Also, in alle Bereichen oder über alle Bereiche jetzt gedacht, würde ich sagen, natürlich, die nationale Souveränität nimmt ab, gerade im Umweltbereich. Da ist schon sehr sehr viel gerade auf die supranationale Ebene, die EG verlagert, auf die globale Ebene ist noch relativ wenig verlagert, aber grundsätzlich ist das ein Trend, der problemangemessen ist. Und viele Probleme, gerade Umweltprobleme sind nicht national, da braucht man eine internationale Regelung und das setzt natürlich auch eine entsprechende Verschiebung von Kompetenzen, von Machtbefugnissen letzten Endes voraus.“

Zum anderen wird die Meinung vertreten, daß der ausgesprochene Querschnittscharakter der Waldthematik auf internationaler Ebene (Ökologie, Ökonomie & Soziales) ein erhebliches Konfliktpotential in sich birgt. Waldrelevante Beschlüsse, die in wirtschaftlicher Hinsicht sinnvoll erscheinen mögen, können sich unter Umweltgesichtspunkten als kontraproduktiv erweisen und umgekehrt. Eine umfassende Abwägung aller Wechselwirkungen und Eventualitäten fällt bereits zwischen den wichtigsten Prozessen (z.B. CBD und UNFF) schwer und läßt sich nur in Ansätzen auf weitere Elemente des Internationalen Waldregimes (z. B. FCCC oder WTO) ausdehnen. Für die nationale Ebene haben die vorhandenen Widersprüchlichkeiten primär Auswirkungen hinsichtlich der notwendigen Operationalisierung und Implementation der unterschiedlichen Vorgaben. Gleichzeitig führt die schiere Anzahl der waldrelevanten Prozesse mit ihrer jeweiligen Dynamik, ihren spezifischen inhaltlichen Besonderheiten und ihrer Flut an immer neuen englischsprachigen Dokumenten dazu, daß eine kontinuierliche Verfolgung der aktuellen Entwicklungen weder für staatliche noch für nicht-staatliche Akteure möglich ist.[311] Die enormen Anforderungen hinsichtlich der vertikalen und horizontalen Kommunikation, Koordination und Kooperation in komplexen Gefügen wechselseitiger Interdependenz erfordern personelle und finanzielle Ressourcen, die selbst für ein Industrieland wie die Bundesrepublik nur schwer aufzubringen sind.

Nach Ansicht der Interviewpartner wirken sich diese Entwicklungen v.a. auf diejenigen forstpolitischen Akteure in Deutschland nachteilig aus, denen es nicht gelingt, rechtzeitig die mögliche Tragweite bzw. die möglichen Konsequenzen zu erfassen, die sich aus der zunehmenden Internationalisierung der Waldpolitik ergeben. Die über viele Jahrzehnte etablierten forstpolitischen Einflußmechanismen und „Spielregeln“ (BM7) verlieren zunehmend an Gültigkeit und erfordern neue Strategien des Engagements auf weitgehend unbekanntem Terrain, z.B. beim Bundesumweltministerium oder in den entsprechenden Gremien der EU.[312] Eine ausschließlich sub-nationale (d.h. länderspezifische) Positionierung und Interessenartikulation – wie dies in forstlichen Fragen bislang der Fall war – reicht oft nicht mehr aus, um seinen Einfluß geltend zu machen. Während den ENGOs die Anpassung an die sich verändernden Ausgangsbedingungen vergleichsweise gut gelingt, werden bei den Verbandsvertretern des

[311] BM2 hebt hervor: „Das [die Masse an Dokumenten] ist nicht mehr überschaubar. Das ist sicherlich so. Da ist die ITTO, die erzeugen monatlich eine Menge Vorschläge, die kein Mensch jemals gelesen hat.“ „Klar, die Texte sind hart an der Grenze der Unlesbarkeit das ist völlig unbestritten – vielleicht nicht weil sie auf Englisch sind, sondern weil sie in UN-Sprache verfaßt sind.“ Ähnlich BM7: „Aber auch von uns kann niemand verfolgen, was da bei den verschiedenen Konventionen alles abläuft.“ „Selbst – sagen wir mal das IFF, meine ich, konnte man, wenn man das nicht als Spezialaufgabe gemacht hat, nicht mehr verfolgen.“

[312] BM7 zum Aspekt der sich wandelnden forstpolitischen Einflußmechanismen: „Ich glaube, daß die forstpolitischen Akteure verunsichert sind, weil sie sich so lange Zeit nach ganz anderen Spielregeln verhalten konnten und jetzt plötzlich, ja sich unfair behandelt fühlen, daß plötzlich die Spielregeln sich alle geändert haben. Nicht, es ist noch nicht lange her, daß Forstpolitik am Jagdfeuer gemacht worden ist. Das geht eben heute nicht mehr.“

Waldbesitzes und der Forstwirtschaft sowie bei den Landesforstverwaltungen deutliche Defizite erkannt.

> *„Also, die NGOs sind da sehr viel geschickter auf internationale Ebene etwas hochzuspielen und wieder auf die nationale Ebene runterzubringen, und das funktioniert auch von der Kommunikation her sehr gut. Ich meine klar, wir kennen alle die Defizite, daß sie teilweise intern nichts zu Wege bringen, wenn es um Papiere und so etwas geht, aber sagen wir mal vom Aktionismus her, kampagnenmäßig funktioniert das gut. Und da glaube ich haben sie eher Chancen wahrgenommen als beispielsweise die staatlichen Stellen auf Länderebene und auch die Vertreter der Waldbesitzer“* (BM8).[313]

BM11 und BM7 nehmen in diesem Kontext eine weitergehende Differenzierung vor, indem sie ein ambivalentes Verhalten der Waldbesitzer diagnostizieren. In ökonomischer Hinsicht würde diesen durchaus der Brückenschlag auf die globale Ebene gelingen (z.B. Verkauf von Buchenwertholz nach China), eine Auseinandersetzung mit Prozessen, die sich primär ökologischen Fragen widmen findet hingegen nicht statt oder wird sogar explizit abgelehnt. Die empirisch nachgewiesene Tatsache,[314] daß die Öffentlichkeit für Fragen der forstwirtschaftlichen Nutzung des Waldes nur wenig Interesse aufbringt, während Umwelt- oder Erholungsaspekte auf deutlich mehr Widerhall stoßen, wird dabei schlichtweg ignoriert. Diese Lücke besetzen die Umweltverbände und verschaffen sich dadurch ein wachsendes Potential an forstpolitischer Glaubwürdigkeit in weiten Teilen der Bevölkerung.

Das selektive Wahrnehmungsverhalten der Öffentlichkeit ist gleichzeitig eng mit einem weiteren negativen Wirkungsmechanismus der internationalen Waldpolitik verknüpft. Aus der Tatsache, daß auf globaler Ebene in erster Linie Aspekte wie die fortschreitende Zerstörung der tropischen Regenwälder oder die Exploitation borealer Waldgebiete thematisiert werden, erwachsen nach Meinung der Experten im Cluster BM auch spürbare Probleme für die deutsche Forstwirtschaft. Die von den Medien oder den Umwelt-NGOs transportierten katastrophalen Zustände in den Tropenwaldländern verfestigen sich als negativ besetzte Assoziationen im Bewußtsein der Bevölkerung und werden häufig intuitiv auf die deutschen Verhältnisse übertragen. Mit anderen Worten: trotz des vergleichsweise hohen Niveaus der forstlichen Bewirtschaftungspraxis in Deutschland wird man aufgrund mangelnder Sachkenntnis „in einem Atemzug“ (BM11) mit Ländern genannt, die keine geregelte Forstwirtschaft bzw. Raub-

[313] Ähnlich argumentiert BM7: „Also, ich denke, daß die Angst [vor den internationalen Entwicklungen] unbegründet ist, und daß die Waldbesitzer aus dieser Angst die Chancen nicht wahrnehmen, die es zur Zeit gibt gerade im internationalen Bereich, und ich denke sowohl aus der Klimadiskussion wie aus der Zertifizierungsdiskussion könnten die Waldbesitzer enorm Energie schöpfen.“

[314] Es erfolgt der Hinweis auf die Veröffentlichung von SUDA ET. AL. (1998) zum sog. „Schlachthausparadox“ (BM7).

bau betreiben. Dieser Umstand untergräbt die ohnehin schwache Position des Forstsektors in der öffentlichen Meinung.

5.3.6.2 Landesforstverwaltungen und nachgeordnete Behörden

Die im Cluster LFV vorgenommene Bewertung von Wirkungen der internationalen Waldpolitik auf nationaler Ebene deckt sich in vielen Bereichen mit den Aussagen der Experten aus den Bundesministerien. Ähnlich wie in Kap. 5.3.6.1 erfolgt eine Zweiteilung in *unmittelbare* und *mittelbare* Wirkungen, die sich seit der Konferenz von Rio im Jahr 1992 erkennen lassen.

Nach einhelliger Meinung sind bis auf die *Zertifizierung* und die Erarbeitung *Nationaler* bzw. *Regionaler Waldprogramme* bislang keine unmittelbaren Auswirkungen der internationalen Waldpolitik auf Länderebene zu verzeichnen. In diesem Zusammenhang erfolgt der Hinweis, daß die Forstpolitik der Bundesländer zum aktuellen Zeitpunkt primär durch Prozesse und Vorgaben der Europäischen Union beeinflußt wird. Konferenzen und Beschlüsse, die sich der Ebene der Vereinten Nationen zuordnen lassen, spielen eine eher untergeordnete Rolle. Der ausschlaggebende Grund für diese Situation ist in den Augen der Interviewpartner darin zu suchen, daß die EU im Gegensatz zu den Vereinten Nationen über ein konkretes Instrumentarium an Sanktions- und Fördermechanismen verfügt, um die Implementation entsprechender Vorgaben durchzusetzen.[315] Insgesamt geht man davon aus, daß die wachsende Interdependenz zwischen den verschiedenen Politikebenen – vor allem zwischen EU- und UN-Ebene – auch zu einem wachsenden Einfluß externer waldbezogener Prozesse in Deutschland führen wird.[316]

Vergleichsweise ausführlich werden die *mittelbaren* Wirkungen der internationalen Waldpolitik von den Befragten aufgegriffen und diskutiert. Dabei erfolgt eine Differenzierung in mögliche *Chancen* und *Risiken*, die sich vor dem Hintergrund einer zunehmenden Internationalisierung ergeben.

Prinzipiell bieten die vielfältigen globalen Politikprozesse mit Bezug zum Wald die Gelegenheit, den politischen Stellenwert des Waldes und der Forstwirtschaft auf nationaler Ebene zu

[315] Die zunehmende Mitbestimmung der EU im Rahmen der nationalen Waldpolitik beschreibt z.B. LFV8: „Wenn man unterscheidet zwischen diesen globalen Bühnen wie UNFF – da weniger. Wenn man eine Stufe weiter runter geht, etwa auf die EU-Ebene, dann sieht das mit der Fremdbestimmung schon wieder anders aus. Da, gerade bei der EU, da sehen wir schon Fremdbestimmungen, einfach nach dem altbekannten Grundsatz, daß sich die EU bei der Förderung durch Co-Finanzierung beteiligt [...]. Das Hineinregieren, wie es jetzt passiert bei den Förderprogrammen, das ist problematisch."

[316] LFV1 äußert z.B.: „Das [internationale Waldpolitik] wird mit Sicherheit wichtiger. [...] Die Ausstattung, die Zuordnung von Finanzmitteln zu Förderprogrammen wird irgendwann einmal von der Kongruenz der nationalen Instrumente mit internationalen forstpolitischen Vorgaben abhängig sein. Da bin ich sicher."

erhöhen. Aktuelle und in der Öffentlichkeit bzw. in den Medien viel beachtete Themen wie der Klimaschutz oder der Schutz der biologischen Vielfalt liefern neue Ansatzpunkte, um aktives *Agenda-Setting* zu betreiben und den Wald stärker in das Bewußtsein der Bevölkerung sowie der politisch Verantwortlichen zu rufen.[317]

Dieser Sachverhalt ermöglicht es den Landesforstverwaltungen gleichzeitig, den bereits vorhandenen Tätigkeitsbereich auszuweiten,[318] die eigene Position in der Landespolitik zu untermauern und Interessen besser durchsetzen zu können.

> *„Das [internationale Waldpolitik] hat eine ganz neue Qualität. Und das wiederum hat natürlich ganz enorme Rückwirkung auf unsere Arbeit und Argumentationen auf Landesebene. Da haben wir plötzlich ganz andere Rechtfertigungen für unser Tun [...]. „Und wenn jetzt von internationaler Ebene der Wald wieder im Mittelpunkt von Politikverhandlungen steht, dann hat das natürlich Rückwirkungen auf unsere Arbeit und wenn das als wichtig erkannt wird, dann hat man wieder andere Möglichkeiten, seine Ziele umzusetzen“* (LFV2).
>
> *„Ja, klar. Wir nutzen solche Dinge natürlich auch für Öffentlichkeitsarbeit und auch im politischen Raum, um hier einfach ein besseres Standing zu bekommen. Es macht natürlich Sinn – es ist fast schon aus dem Nähkästchen geplaudert – es macht natürlich Sinn, sich solche internationalen politischen Forderungen oder Beschlüsse auf die Fahne zu schreiben, um dann vor Ort irgendwelche Ziele, die man verfolgt zu unterstützen. Ja, das benutzt man natürlich“* (LFV9).

Zwei weitere mittelbare Auswirkungen der internationalen Waldpolitik mit positivem Charakter sind die verstärkte Integration von Naturschutzgedanken in die Waldbewirtschaftung sowie eine insgesamt verbesserte Kommunikation zwischen den forstpolitisch engagierten Akteuren auf Landesebene. Vor allem die zunehmende Berücksichtigung von Biodiversitätsaspekten befördert den Gedanken- und Informationsaustausch zwischen Forstverwaltung, Naturschutzverwaltung und Umwelt-NGOs. Im Gegensatz zu den Experten aus dem Cluster BM bleibt im Falle der Länderbehörden der kritische Hinweis aus, daß die beiden letztgenannten Punkte auch auf die allgemeine (umwelt-) politische Situation zurückzuführen sein könnten.

Gleichzeitig birgt die zunehmende Internationalisierung der Waldpolitik auch eine Reihe von *Risiken*. Übereinstimmend wird beispielsweise die Meinung geäußert, daß der „Alleinvertre-

[317] LFV2 stellt fest: „Ich sehe das [internationale Waldpolitik] ganz klar als Chance, weil ich glaube, das Wesentliche für den Wald wird sein, den politischen Stellenwert von Wald und Waldwirtschaft anzuheben.“ „[Eine Wirkung] ist auch die Erkenntnis, daß Waldpolitik insgesamt nicht nur die Förster interessiert, sondern auch andere Sektoren, wenn man an diese Diskussionsschwerpunkte Biodiversität und Klima denkt. Das sind Themen, die gehen eigentlich alle an und der Wald steht im Mittelpunkt.“

tungsanspruch“ (LFV10) der traditionellen forstpolitischen Akteure seit einigen Jahren deutlich schwindet und das Querschnittsthema Wald immer häufiger „aus dem engen Försterzirkel“ (LFV2) ausbricht. Dabei bilden sich durch die komplexe Mehrebenenverflechtung (Land - Bund - EU - UN) und die wachsende Interdependenz der waldrelevanten Sektoren neue Einflußlogiken heraus, die das etablierte forstpolitische Gefüge aufweichen. Die negativen Auswirkungen dieser Entwicklung halten sich nach Ansicht der Interviewpartner dann in Grenzen, wenn man rechtzeitig und pro-aktiv darauf reagiert und sich die veränderten Rahmenbedingungen bzw. die neuen Wirkungsmechanismen für die Durchsetzung der eigenen Interessen zunutze macht. Ein entsprechendes Verhalten wird v.a. den Umwelt-NGOs attestiert, während die Position der klassischen Forstwirtschaft einem kritischen Urteil unterliegt.

> *„Den besten Schnitt der vergangenen Jahre haben die Umweltverbände gemacht.“ „Man muß ja nicht die Ziele des WWF haben. Es geht ja um die Instrumente und die Art und Weise, wie man die Strategien umsetzt und die Öffentlichkeitsarbeit. Und das Ergebnis ist eben, daß es Verlierer und Gewinner [der zunehmenden Internationalisierung] gibt. Und wir sind nicht auf der Gewinnerseite, muß man ganz selbstkritisch sagen“* (LFV8).[319]

Auf Skepsis stößt im Cluster LFV darüber hinaus die Tatsache, daß viele internationale Vorgaben in erster Linie für Staaten erarbeitet werden, in denen völlig andere politische, ökologische und ökonomische Verhältnisse als in Deutschland vorherrschen. Häufig geht es darum, funktionierende Verwaltungsstrukturen, eine effektive Gesetzgebung oder Grundzüge der nachhaltigen Waldbewirtschaftung zu etablieren, die in der Bundesrepublik längst vorhanden sind. Dennoch gerät Deutschland durch die Dynamik der internationalen Verhandlungsprozesse und durch die Notwendigkeit, auf der globalen Ebene Glaubwürdigkeit zu bewahren in den Zugzwang, entsprechende Vorgaben aufzugreifen, zu diskutieren und auch umzusetzen.

> *„Das ist eine negative Sache, daß dann eben mit den internationalen Vorgaben bestimmte Dinge begründet werden, die auch vielleicht in der Konsequenz oder der Schärfe der Durchführungsnotwendigkeit für bestimmte andere Länder mit anderen Verhältnissen gerechtfertigt sind, die aber in Bezug auf unsere Verhältnisse eigentlich modifiziert werden müßten oder modifiziert ausgelegt werden müßten“* (LFV3).

---

[318] Zur Ausweitung des Tätigkeitsbereiches etwa LFV9: „Wir haben mehr Argumente, wir haben mehr Möglichkeiten auch in andere Richtungen zu lenken. Umwelt, Naturschutz, da kann man mehr machen, es ist sicherlich auch richtig und gut.“

[319] Ähnlich auch LFV9: „[...] wird der Kuchen der Einflußnahme auf die Forstwirtschaft anders verteilt. Vor allem die Umweltverbände gewinnen hier. Geschwächt wird der Waldbesitzer natürlich in seiner Entscheidungsbefugnis. Also ich glaube, er ist eigentlich derjenige, der da am schlechtesten wegkommt.“ Im gleichen Tenor LFV2: „Und die Waldbesitzer befürchten ja gerade konkret, das ist auch im Forstprogramm zum Ausdruck gekommen, daß sie beschnitten werden in ihrer Verfügungsfreiheit über ihren Besitz, daß sie nicht mehr alles mit ihrem Wald tun können, so wie sie es bisher gewohnt sind. Das ist ein Prozeß, der wird sicherlich noch durch die internationale Waldpolitik forciert.“

Vor diesem Hintergrund äußert man die Befürchtung, daß auf nationaler Ebene unliebsame Entwicklungen angestoßen oder bestimmte Maßnahmen ergriffen werden, obwohl eigentlich keine entsprechenden Defizite zu verzeichnen sind. Im Ergebnis gerät die Forstwirtschaft unter gesellschaftspolitischen Druck, der die ursprüngliche Stoßrichtung einer internationalen Vereinbarung ins Extreme verzerrt und zu einer Übererfüllung der eigentlichen Erfordernisse führt.

5.3.6.3 Kommunale Waldbesitzer

Als bislang einziger konkreter Wirkungsmechanismus der internationalen Waldpolitik werden im Cluster KWB die verschiedenen Ansätze zur *Zertifizierung* nachhaltiger Waldbewirtschaftung gesehen. Dabei erfolgt keine weiterführende Bewertung eventueller Chancen und Risiken, die sich aus der Zertifizierung ergeben könnten.

Ein internationaler Prozeß, der auf kommunaler Ebene in weit stärkerem Maße Wirkung entfaltet hat, ist nach Ansicht des befragten Experten die in Rio verabschiedete *Agenda 21*. Diese befaßt sich neben einer Vielzahl anderer Themen auch mit waldbezogenen Aspekten im lokalen Kontext. Die Tatsache, daß die Agenda 21 gesellschaftliche Akteure mit sehr unterschiedlichen Interessen „gemeinsam ins Boot bringt“ (KWB1) und somit zur konstruktiven Lösung vorhandener Probleme beiträgt, wird als ihre größte Stärke gesehen.

Insgesamt wird die Existenz internationaler Beschlüsse und Vorgaben zum Schutz der Umwelt als ein unabdingbarer Bestandteil globaler Politik betrachtet, da sich viele Probleme nicht mehr im nationalen Alleingang, sondern nur gemeinsam mit der internationalen Staatengemeinschaft lösen lassen. Dabei sollten allerdings zwei Voraussetzungen erfüllt sein: erstens die rechtzeitige Einbindung und Information der von den entsprechenden Regelungen Betroffenen, und zweitens die Bereitstellung von finanziellen Mitteln zur Implementation der Vorgaben. Der letztgenannte Punkt ist für die Kommunen von herausragender Relevanz, da die Bereitschaft, internationale Beschlüsse zu akzeptieren und konkrete Maßnahmen auf der Fläche zu ergreifen, eng mit der Frage des finanziellen Ausgleichs verbunden ist.[320]

[320] KWB1 zum Thema internationale Vorgaben und Bereitstellung finanzieller Mittel bzw. Gewährung von Ausgleichszahlungen: „Stichwort FFH. Das ist eine europäische Richtlinie, die dem Bund und den Ländern vorschreibt: ihr müßt hier bestimmte Flächen für den Naturschutz reservieren. Ausgleichsregelungen werden heute überhaupt nicht bzw. so gut wie nicht vorgesehen, mal abgesehen von den Gebieten mit prioritären Arten. Das heißt, daß der Eigentümer, egal ob privat, kommunal oder staatlich, muß Flächen aus der Bewirtschaftung herausnehmen. Das ist so, als wie wenn der Kanzler fordern würde, Mercedes-Benz müßte 10% seiner S-Klasse im Werk stehen und verrosten lassen, weil in dem Moment, wo Sie Autos aus dem Kreislauf herausnehmen, haben Sie weniger Abgase, Sie machen weniger Lärm, brauchen weniger Kraftstoff, haben weniger versiegelte Fläche. Kein Unternehmen der Welt würde freiwillig 10% seiner Produktion ohne entsprechenden Ausgleich einstellen.“

5.3.6.4 Waldbesitzerverbände

Direkte Auswirkungen der internationalen Waldpolitik sind nach Ansicht der Experten im Cluster WBV die Zertifizierungsdebatte der letzten Jahre, die Bemühungen zur Etablierung eines Nationalen Waldprogramms (NFP) sowie die FFH-Richtlinie der Europäischen Union. Es erfolgt gleichzeitig der generelle Hinweis, daß bis auf die drei genannten Prozesse erst wenig Konkretes auf die nationale Ebene „durchgetröpfelt" (WBV1) ist.

Insgesamt können der zunehmenden Internationalisierung der Waldpolitik kaum positive Aspekte abgewonnen werden. Statt dessen sieht man eine ganze Reihe von Problemen, die sich mit dieser Entwicklung verbinden.

Zum einen äußern die Interviewpartner die Überzeugung, daß waldbezogene Politik immer weniger über die traditionellen Wirkungsmechanismen – d.h. im Rahmen der primär land- und forstwirtschaftliche Dimension – abgewickelt wird, sondern in erhöhtem Maße über die vergleichsweise neue *umweltpolitische* Schiene. Als Beispiele werden die aktuelle Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes und die FFH-Richtlinie der Europäischen Union herangezogen, die direkte Auswirkungen auf den Wald und seine Bewirtschaftung haben. Diese bisher nicht gewohnte Zweigleisigkeit der forstlichen Gesetzgebung stößt auf große Skepsis und wird eindeutig negativ assoziiert.

> *„Das heißt, wenn man etwas Neues [im Rahmen der Novelle BNatSchG] glaubt der Forstwirtschaft aufdrücken zu sollen, irgendwelche zusätzlichen Daumenschrauben, wenn überhaupt – möglichst gar nicht – wenn überhaupt, soll es im Forstrecht untergebracht werden und nicht zusätzlich im Naturschutzrecht. Und wenn Sie jetzt einmal die Tür aufmachen, die kriegen sie nicht mehr zu, bis in die nächste Steinzeit nicht mehr"* (WBV1).

Zum anderen wird in der zivilgesellschaftlichen Forderung nach verstärkter *Partizipation* an forstpolitischen Entscheidungsprozessen ein „Riesen-Problem" (WBV1) gesehen. Konkreter Kritikpunkt ist die zunehmende *externe* Mitbestimmung bei Sachverhalten, die originär Fragen des Waldeigentums betreffen. WBV2 geht hier sogar noch einen Schritt weiter und sieht die Gefahr eines Demokratiedefizits, wenn Entscheidungen nicht wie üblich durch das zuständige Parlament gefällt werden, sondern durch Gremien, die sich auf einer weit entfernten Politikebene der eigenen Einflußnahme entziehen.[321] Diese Verlagerung der klassischen

[321] WBV2 zum Aspekt der mangelnden demokratischen Legitimation von Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene: „Aber wir müssen im Rahmen der Partizipation natürlich aufpassen, daß wir legitime demokratische Prozesse nicht unterlaufen. Also, wir werden immer ein Parlament brauchen, wir müssen immer eine Wählbarkeit haben. Schauen Sie z.B. bei diesen Europäischen Prozessen, z.B. Flora-Fauna-Habitat, tue ich mir wirklich wahnsinnig schwer, zu sehen, wo da eine demokratische Kontrolle wirklich stattgefunden hat. Das ist letztlich über die Verwaltung, über die Kommission gelaufen, ist irgendwann mal ziemlich weit weg vom Ministerrat abgesegnet worden, ist aber ehrlich gesagt nicht so richtig durch die Kontrolle eines Parlaments gelaufen." „Al-

Forstpolitik in neuartige und wenig bekannte Zusammenhänge birgt verschiedene „Unwägbarkeiten und Unsicherheiten“ (WBV1), die bei den Waldbesitzer diffuse Ängste vor Einflußverlust und „Fremdbestimmung“ (WBV2) hervorrufen.

Schließlich wird kritisiert, daß die internationale Waldpolitik so tut, „als wäre der Wald weltweit gleich“ (WBV1) und als ob in den jeweiligen Staaten keine unterschiedlichen ökologischen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen existieren würden. Nach Ansicht der Gesprächspartner ist die Lösung waldbezogener Probleme nur dezentral mit einem engen Bezug zu lokalen Besonderheiten möglich und läßt sich nicht global verordnen. Aus diesem Grund hält man viele der internationalen Prozesse für wenig zielführend und der tatsächlichen Problemlage nicht angemessen. Universelle Gültigkeit besitzt für das Cluster WBV lediglich der Grundsatz, daß die Sicherung des Eigentums immer und überall zu gewährleisten ist.

Eine der wenigen *Chancen*, die sich im Rahmen der Internationalisierung der Waldpolitik bietet, ist die mögliche Instrumentalisierung von Einzelaspekten zur Durchsetzung eigener Ziele und Interessen. Beispielsweise liefert die global geführte Diskussion über die Veränderung des Weltklimas „eine fabelhafte Argumentation“ (WBV1), um aufzuzeigen, daß sich die ökologischen und die ökonomischen Leistungen der Forstwirtschaft besser ergänzen als in jedem anderen Wirtschaftsbereich. Der potentiell verfügbare Gestaltungsspielraum wird allerdings stark durch die Tatsache eingeschränkt, daß man nicht über die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen verfügt, um sich diese Argumentationslinien adäquat nutzbar machen zu können. In diesem Zusammenhang wird explizit auf das geschickte Agieren der Umweltverbände verwiesen, denen es ungleich besser gelingt, bestimmte Elemente der internationalen Waldpolitik für die eigene Arbeit zu erschließen und entsprechend nutzbar zu machen.

5.3.6.5 Sektorale forstliche Vereinigungen

Im Gegensatz zu den bisher befragten Experten erkennen die Interviewpartner im Cluster SFV einen relativ umfangreichen Kanon von Wirkungen, der sich *unmittelbar* auf verschiedene Prozesse der globalen Waldpolitik zurückführen läßt. Wie bereits mehrfach angeklungen, werden an erster Stelle auch hier die Zertifizierung nachhaltiger Waldbewirtschaftung sowie der Prozeß zur Etablierung eines Nationalen Waldprogramms angeführt. Darüber hinaus stellen die Befragten einen Zusammenhang zur Agenda 21 her, die „bis hinunter auf die

so, wie gesagt bei Flora-Fauna-Habitat finde ich den Prozeß, so wie er abgelaufen ist unbefriedigend, weil er für mich in der Form sehr unzureichend demokratisch legitimiert ist. Und auf diese Weise sehe ich eine Art Fremd-

kommunale Ebene eine Rolle spielt“ (SFV1) und sich u.a. mit waldbezogenen Aspekten lokalen Charakters befaßt. Eine weitere konkrete Wirkung wird der Erarbeitung von Kriterien und Indikatoren im Rahmen der Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE) zugesprochen, die z.B. als Grundlage für die Zertifizierung nach PEFC herangezogen wurden. Auch die internationalen Verhandlungen zum Schutz des Weltklimas wirken sich nach Ansicht der Befragten auf die deutsche Waldpolitik aus – etwa in Form des „Erneuerbare Energien Gesetzes“ (SFV2), das z.B. die energetische Verwendung von Holz fördert. Schließlich wird auf die FFH-Richtlinie der Europäischen Union verwiesen, die einen engen inhaltlichen Zusammenhang zu den internationalen Bemühungen zum Schutz der biologischen Vielfalt aufweist und direkt bis auf die betriebliche Ebene durchschlägt.

Über diese unmittelbaren Wirkungen hinaus erkennen die Interviewpartner eine Reihe von möglichen *Gestaltungschancen*, die sich eher *mittelbar* aus der zunehmenden Internationalisierung der Waldpolitik ergeben.

Erstens führt die globale Ausdehnung der Waldthematik auf Aspekte wie Klimaschutz, Schutz der biologischen Vielfalt oder die Berücksichtigung sozialer Standards bei der forstwirtschaftlichen Nutzung dazu, daß auch auf nationaler Ebene stärker sektorübergreifend diskutiert wird. Die ehemals fest geschlossene forstpolitische Arena ist gezwungen, sich zunehmend anderen Meinungen zu öffnen und die Mitwirkung neuer Akteure bei der forstpolitischen Entscheidungsfindung zu tolerieren.

> *„Ja, es [Internationalisierung] bietet der Forstwirtschaft die große Chance endlich mit anderen gesellschaftlichen Gruppen ins Gespräch zu kommen. Beim NFP-Prozeß sind sie dazu gezwungen, weil sie da an einem Tisch sitzen, wenn nicht einzelne Gruppen aussteigen. Und es hat die schöne Auswirkung, daß eben vielen Vertretern der Forstwirtschaft, insbesondere den Waldbesitzern, insbesondere den privaten Waldbesitzern, gezeigt wird, daß es einfach andere Gruppen gibt, die berechtigt oder unberechtigt ein großes Interesse haben mitzureden und mitzubestimmen, wie Forstwirtschaft betrieben wird. Also, mehr interne Kommunikation in der Forstwirtschaft, von daher hat es doch erhebliche Auswirkungen. Die Erkenntnis, daß wir mit den anderen gesellschaftlichen Gruppen reden müssen, gemeinsame Schnittmengen und Interessen finden müssen“* (SFV2).[322]

Dieser indirekte Zwang zu mehr Offenheit und verbesserter Kooperation zwischen den betroffenen Akteuren auf internationaler und auf nationaler Ebene bietet zweitens den Vorteil, das

bestimmung.“

[322] Ebenso argumentiert SFV3: „[...] und ein ganz, ganz großer Verdienst dieser internationalen Prozesse und auch des Engagements im Forst-, Holz-, Waldbereich der Umweltverbände ist, daß die auch so ein bißchen die Forstwirtschaft in meinen Augen gezwungen haben, hier an einen Tisch zu kommen – in diesen Dialog gezwungen haben.“

Thema Wald bzw. Waldbewirtschaftung stärker ins Rampenlicht der Öffentlichkeit zu rücken und auf diese Weise ein verbessertes forstpolitisches Agenda-Setting zu betreiben.

> *„Ich könnte mir vorstellen, daß durch diese internationale Diskussion über bestimmte Themen – insbesondere im Bereich der Nachhaltigkeit – national oder auch lokal das Thema Wald oder Waldbewirtschaftung wieder eine größere Bedeutung erlangen könnte und daß man diese internationale Diskussion positiv für den Wald und für die Forstwirtschaft nutzen kann“* (SFV1).[323]

Nennenswerte *Risiken*, die sich aus der Internationalisierung der Waldpolitik ergeben könnten, werden von den befragten Experten im Cluster SFV nicht gesehen.

5.3.6.6 Umwelt- und Naturschutzverbände

Die befragten Experten aus dem Cluster UNV erkennen eine ganze Reihe von Wirkungen auf nationaler Ebene, die in *unmittelbarem* Zusammenhang mit einzelnen Elementen der internationalen Waldpolitik stehen. Dabei wird allerdings ausdrücklich betont, daß die bloße Existenz einzelner Wirkungskomponenten nichts darüber aussagt, inwiefern tatsächlich Veränderungen in der Waldbewirtschaftung zu verzeichnen sind, oder ob der Wald besser vor Eingriffen geschützt ist als dies zuvor der Fall war. Entscheidend ist letztlich die konkrete Umsetzung der vorhandenen Ansätze auf der Fläche.

Wie schon in den übrigen Clustern, werden von den Interviewpartnern auch hier die Zertifizierung nachhaltiger Waldbewirtschaftung sowie der Prozeß zur Etablierung eines Nationalen Waldprogramms als wichtigste direkte Wirkungen der globalen Waldpolitik hervorgehoben.[324] Weitere Nennungen umfassen den „Natura 2000-Komplex“ (UNV4) der Europäischen Union, die weltweiten Bemühungen zum Schutz der biologischen Vielfalt sowie die internationalen Verhandlungen zum Schutz des Weltklimas, die mittel- bis langfristig eine nicht zu unterschätzende Wirkung auf den Wald und seine Nutzung entfalten werden.

In diesem Zusammenhang heben die Befragten zwei Punkte hervor, die ihnen besonders wichtig erscheinen. Erstens erfolgt der Hinweis, daß sich die Wirkungen einzelner Elemente

[323] Die gleiche Ansicht vertritt SFV3 mit den Worten: „Ich sehe einen ganz klaren positiven Effekt auch in der Tatsache, daß durch diesen ganzen Prozesse – wie Nachhaltigkeit, Rio oder was auch immer, daß da unheimlich viel Gedankengut in die breite Masse – in die breite Gesellschaft kommt und das ist ein für uns, also auch gerade für die Forstwirtschaftler ein echter Nährboden. Da wird ein Feld bereitet, auch im Zusammenspiel mit der Wirtschaft, ein echter Nährboden, der uns auch viele Chancen eröffnet – die müssen wir nur sehen und müssen sie nutzen.“

[324] UNV1 zu den unmittelbaren Wirkungen der internationalen Waldpolitik: „Das [NFP] ist ein ganz konkreter Ausfluß klar und das ist eines der wenigen konkreten Dinge die aus diesem waldpolitischen, die aus dem engeren waldpolitischen Dialog herausgekommen sind; aber das hat immer noch keine Wirkung auf die Wälder.“

des Internationalen Waldregimes unter Umständen diametral gegenüberstehen bzw. sich in ihrer Stoßrichtung gegenseitig aushebeln können. Beispielhaft werden die Klimaverhandlungen genannt, die durch eine Überbewertung der Wälder als CO_2-Speicher eventuell der weiteren Urwaldzerstörung – und somit dem Verlust an biologischer Vielfalt – Vorschub leisten. Zweitens wird die globale Verantwortung der Bundesrepublik bei der Umsetzung internationaler Verpflichtungen hervorgehoben. Nach Ansicht der Interviewpartner darf der vergleichsweise hohe Waldbewirtschaftungsstandard in Deutschland nicht als Ausrede dafür gelten, sich der Implementation entsprechender Vorgaben auf nationaler Ebene mit dem Argument zu entziehen, daß diese ursprünglich für tropische oder boreale Wälder entwickelt worden seien. Vielmehr muß man sich denselben Spielregeln unterwerfen wie alle anderen Akteure der internationalen Staatengemeinschaft, um einerseits im eigenen Auftreten glaubwürdig zu bleiben, und um andererseits im Rahmen seiner Möglichkeiten zum Schutz der Wälder im globalen Kontext beizutragen.[325]

Analog zu den bislang befragten Experten wird auch im Cluster UNV eine Reihe von *mittelbaren* Wirkungen erkannt, die sich aus der zunehmenden Internationalisierung der Waldpolitik ergeben. Nach einhelliger Meinung eröffnen diese Wirkungen primär neue *Chancen* der Politikgestaltung, nennenswerte *Risiken* werden hingegen kaum gesehen.[326]

Einmal führt die globale Entwicklung der vergangenen zehn Jahre dazu, daß der Wald und seine Nutzung nicht mehr vorrangig unter ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet werden, sondern verstärkt auch ökologische und soziale Aspekte an Bedeutung gewinnen. Dies hat auf nationaler Ebene zur Folge, daß sich die ehemals fest geschlossenen forstpolitischen Zirkel neuen Akteuren und Interessengruppen öffnen müssen und somit seit Jahrzehnten verkrustete Strukturen aufzuweichen beginnen.[327] Das gesamte forstpolitische System der Bundesrepublik wird transparenter und sich verändernde (traditionelle) Einflußmechanismen bieten z.B. den Umweltverbänden die Möglichkeit, ihrer Stimme ein stärkeres Gewicht zu verleihen. Da-

[325] UNV2 äußert: „Und wenn wir ehrlich sind, nur deshalb gab es eine Zertifizierungsdebatte. Die wurde nicht angeregt, damit wir hier in Deutschland einen Schritt weiter nach vorne kommen, oder in Skandinavien. [...] Die entscheidende Frage war doch: Wie kriegen wir diese gigantische Tropenwaldvernichtung in den Griff. Und da war eines klar: Wir kriegen die nur in den Griff, indem wir alle Akteure des internationalen Holzhandels und der internationalen Forstpolitik denselben Regeln unterwerfen, indem alle sagen: o.k., jetzt wollen wir es fair machen und für uns gilt dasselbe Instrument wie für euch in Indonesien. Dann muß sich keiner sich mehr bevormundet fühlen durch den anderen."

[326] Lediglich UNV3 weist auf die Gefahr des *„participation overkill"* hin. Die enorme Vielfalt an waldbezogenen Politikprozessen auf internationaler Ebene ist mit den vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen nicht mehr zu bewältigen, so daß viele Bemühungen zunehmend „ins Leere laufen".

[327] UNV1 schildert diese Entwicklung mit den Worten: „Und was glaube ich psychologisch ein ganz wichtiger Punkt ist: der Förster hat längst nicht mehr die Stellung, die er mal früher hatte – gesellschaftlich – und das macht ja einigen total zu schaffen. Es ist transparenter geworden, was da läuft. Dann die ‚Abmachenschaften', die laufen auch nicht mehr so einfach wie es früher einmal war – und das sind alles Sachen, die sich natürlich verändert haben."

bei räumt man ein, die internationale Waldpolitik gezielt als „taktisches Mittel“ (UNV1) zur Durchsetzung eigener Interessen zu verwenden.

Zum anderen bietet die komplexe Verknüpfung unterschiedlicher Politik- und Entscheidungsebenen die Chance, Erfahrungen, Ideen oder Lösungsansätze zwischen einzelnen Staaten sowie auch zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auszutauschen.[328] Dieser grenzüberschreitende Wissenstransfer eröffnet ein beachtliches kreatives Potential, das man für die eigene Arbeit und die eigene Positionierung in der politischen Landschaft nutzen kann. Von diesem Umstand profitieren in erster Linie diejenigen Akteure, die aktuelle Entwicklungen durch ein entsprechendes Engagement zeitnah wahrnehmen und denen es gelingt, internationale Vorgaben aktiv für die Durchsetzung eigener Interessen zu erschließen. Dabei wird vor allem den Waldbesitzern ein schlechtes Zeugnis ausgestellt, da sie i.d.R. „sehr reserviert bis offen ablehnend“ (UNV2) auf derartige Entwicklungen reagieren und auf diese Weise „den Zug der Zeit verpennen“ (UNV4).

Herausragende Gestaltungschancen auf der internationalen Ebene bieten in den Augen der Befragten waldbezogene Politikprozesse, die einen *nicht-staatlichen* Charakter aufweisen. Dies gilt in besonderem Maße für die seit Jahren intensiv geführte Zertifizierungsdiskussion. Während staatliche Konferenzen wie IPF/ IFF oder UNFF „immer auf den Letzten warten müssen“ (UNV4) und in einem komplizierten Geflecht aus diplomatischer Rücksichtnahme und nationalen Eigeninteressen gefangen sind, kann in alternativen Prozessen viel eher problemangepaßt und visionär diskutiert bzw. gehandelt werden.

> *„Die internationale Forstpolitik oder Waldpolitik natürlich, das bietet ungeheure Möglichkeiten. Die Dynamik wird nicht in Deutschland gemacht. Da gibt es ganz andere Länder, andere Prozesse, Visionen, die da im Augenblick die Zeichen der Zeit setzen. Und das ist für uns ein ganz wichtiges Aktionsfeld, diese internationale Politik. Die Vertretung durch die hoheitlichen Organe hier ist für uns kein wichtiger Aktionsmechanismus. Da sind wir ohne diese Organe wesentlich effizienter [...]. Das ist – da gibt es – kann man durch viel Kreativität mit der Zivilgesellschaft im Augenblick mehr erreichen, schnellere Fortschritte erreichen, höhere Ziele stecken“* (UNV4).

Das aufgeführte Zitat macht deutlich, daß die wenig effizienten zwischenstaatlichen Prozesse von den Experten im Cluster UNV nicht als alleinige Patentlösung für den weltweiten Schutz der Wälder angesehen werden. Statt dessen setzt man verstärkt auf die innovativen Kräfte der

[328] UNV4 beschreibt diese Gestaltungschance wie folgt: „Man kann mit anderen Ländern Vergleiche ziehen, kann Ideen aus anderen Ländern aufgreifen, das kreative Potential aufgreifen. Wenn Kanada jetzt tatsächlich diese revolutionäre Interpretation von indigenen Landrechten – wenn die das tatsächlich umsetzen, das ist ein Erdrutsch global, das wird sofort überall aufgegriffen. Ich sehe das als ganz große Chance.“

Zivilgesellschaft und erhofft sich von ihnen neue Impulse zur Durchsetzung verbindlicher Standards für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung.

5.3.6.7 Holz- und Papierindustrie

Konkrete Wirkungen der globalen Waldpolitik sind nach Ansicht der Vertreter des Clusters HPI die Zertifizierung und der gesellschaftspolitische Prozeß zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms. In diesem Zusammenhang erfolgt der Hinweis, daß international gültige Ansätze zur Zertifizierung von Produkten bzw. von Produktionsmethoden in der Industrie bereits seit vielen Jahrzehnten erfolgreich Anwendung finden. Prinzipiell bieten derartige Konzepte die Möglichkeit, sich wirksam in der Öffentlichkeit zu plazieren und das Vertrauen der Verbraucher zu gewinnen. Der aktuelle Konflikt zwischen den Zertifizierungssystemen FSC und PEFC in Deutschland macht diese Chance zunichte und hindert ein international abgestimmtes Instrument daran, eine entsprechende Wirkung auf nationaler Ebene zu entfalten.[329]

Aus Sicht der Gesprächspartner wird die zunehmende Internationalisierung der Umwelt- und Waldpolitik insgesamt positiv beurteilt, da sie langfristig zu einer weltweiten Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für die deutsche Holz- und Papierindustrie führen kann. Eine ähnliche Chance wird prinzipiell auch für den Bereich der Forstwirtschaft gesehen, die dies selbst noch nicht ausreichend wahrgenommen hat.

> *„Die [...] Internationalisierung der Umweltpolitik sehen wir positiv, denn wir sehen dadurch eine Verstetigung und Vergleichmäßigung der Wettbewerbschancen der Industrie, die insbesondere in Deutschland ja immer auch mit stärkeren Auflagen belegt ist als in anderen Ländern. Insofern könnte sich dadurch unsere Chancengleichheit verbessern, vielleicht sogar etwas umkehren lassen, denn wenn wir Vorreiter sind in bestimmten Dingen, haben wir auch mehr Erfahrungen und sind vielleicht für den Wettbewerb besser gerüstet. Und das sollte meines Erachtens auch für die Förster gelten“* (HPI1).

Neben diesen eher marktwirtschaftlich geprägten Wirkungsmechanismen erkennen die Befragten zwei weitere positive Effekte, die sich mit der Internationalisierung der Waldpolitik verbinden. Zum einen rückt das Thema Wald durch seinen ausgesprochenen Querschnittscharakter (z.B. Klimaschutz, Schutz der biologischen Vielfalt) wieder stärker ins öffentliche Bewußtsein, was sich unter Umständen vorteilhaft für ein politisches Agenda-Setting nutzen

[329] HPI2 zum Konflikt zwischen FSC und PEFC: „Also, hier ist an sich ein offensives Instrument vorhanden und wir können es nicht nutzen, weil es der Verbraucher im Grunde genommen nicht versteht, weil hier der Streit ist zwischen den Umweltorganisationen und der Deutschen Forstwirtschaft, was das ganze Ding torpediert.“

läßt. Zum anderen erhöht die Internationalisierung die Kommunikationsbereitschaft zwischen den Akteuren auf den verschiedenen Politikebenen, unterstützt den Austausch von neuen Gedanken und trägt auf diese Weise zu einer verbesserten Koordination von konkreten Maßnahmen oder Kampagnen bei.[330] Dabei herrscht im Cluster HPI der Eindruck vor, daß es vor allem den Umweltverbänden gelingt, diese Chancen entsprechend zu nutzen, während sich die Waldbesitzer in Deutschland durch die internationalen Prozesse „eher bedrängt" (HPI2) fühlen.

5.3.6.8 Zertifizierungssysteme

Es überrascht wenig, daß im Cluster ZS die Zertifizierung als bislang herausragender Wirkungsmechanismus der internationalen Waldpolitik wahrgenommen wird. Darüber hinaus gibt es nach Ansicht der Interviewpartner – abgesehen von den Bemühungen zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms – keine Prozesse, die erkennbar bis auf die Ebene der Bundesrepublik durchgeschlagen haben. Ebenso wie im Cluster UNV erfolgt der generelle Hinweis, daß die bloße Existenz einzelner Wirkungskomponenten noch nichts darüber aussagt, inwiefern tatsächlich Veränderungen auf der Fläche zu verzeichnen sind.

Ein positiver Aspekt der internationalen Waldpolitik, der sich eher *mittelbar* auswirkt, ist die Tatsache, daß die forstpolitischen Akteure in Deutschland verstärkt miteinander kommunizieren und ihre jeweiligen Ansichten offener als bislang austauschen. Auf diese Weise lassen sich eventuelle Mißverständnisse schneller beseitigen und gemeinsame Interessen rechtzeitig identifizieren. Eine solche Entwicklung bietet die Möglichkeit, geschlossener in der Öffentlichkeit aufzutreten und ein verbessertes politisches Agenda-Setting zu betreiben.[331]

Nennenswerte *Probleme* und *Risiken*, die sich aus einer zunehmenden Internationalisierung der waldrelevanten Politiken ergeben könnten, werden von den Befragten nicht erkannt. Interessanterweise kommt man unabhängig voneinander darauf zu sprechen, daß derartige Befürchtungen primär von den Waldbesitzern bzw. ihren Verbandsvertretern geäußert werden. ZS2 erkennt beispielsweise Anzeichen einer „regelrechten Hysterie" bei den Waldbesitzern,

[330] HPI1 stellt fest: „[...] haben sie [Forstwirtschaft] dann angefangen 1998 sich dann auch dazu zu entscheiden so ein Zertifizierungssystem zu machen, und ich habe mit großer Verblüffung festgestellt, daß jetzt plötzlich Förster oder Vertreter des Forstes aus allen Himmelsrichtungen in Europa zusammenkommen und sich abstimmen und sich austauschen, und das ist sicherlich etwas sehr Wertvolles und vollkommen Neues. Das ist ein Prozeß, den es erst seit zwei oder drei Jahren gibt."

[331] ZS1 „[...] das andere ist sicher auch, daß viele Akteure jetzt merken, daß es etwas bringt, auch mit anderen zu reden." „Ich glaube dieses Bewußtsein darüber, daß man doch ein Gespräch führen muß, ins Gespräch kommen muß und sich nach außen hin gemeinsam darstellen muß, diese zwei Aspekte sind glaube ich auch ganz wichtig geworden."

wenn das Schlagwort FFH-Richtlinie der EU genannt wird, obwohl diese prinzipiell mehr Chancen (z.B. durch Vertragsnaturschutz) eröffnet als Nachteile mit sich bringt. ZS1 vertritt die Meinung, daß die Zertifizierung in den Augen der Waldbesitzer „von Anfang an ein neues Instrument der Knebelung und Fremdbestimmung“ dargestellt hat. Die Fähigkeit, sich mit neuen gesellschaftlichen Ansprüchen an den Wald und dessen Bewirtschaftung auseinanderzusetzen, wird ihnen in diesem Zusammenhang abgesprochen.[332].

5.3.6.9 Gewerkschaften

Nach Meinung des Experten im Cluster GS hat die internationale Waldpolitik bislang kaum eine nennenswerte Wirkung entfaltet, die auch auf nationaler Ebene spürbar wäre. Zwar stellen die Zertifizierungsbemühungen und der Prozeß zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms erste Ansätze mit deutlich erkennbaren Konturen dar, eine konkrete Wirkung auf der Fläche ist zum aktuellen Zeitpunkt allerdings noch nicht zu verzeichnen. Trotz dieser verhaltenen Einschätzung wird die Überzeugung geäußert, daß internationale Entwicklungen mittel- bis langfristig ein nicht zu unterschätzendes Wirkungspotential entfalten können.

> *„Ich kann ein anderes Beispiel bringen: Erweiterung der EU. Das hat bis jetzt überhaupt keine Rolle gespielt im Forstsektor. Aber wir hier im Haus sehen da große Probleme auf uns zukommen. Freie Dienstleistungsmöglichkeiten. Bei unseren Kollegen, den Waldarbeitern im Wald ist das noch gar nicht angekommen. Aber die wird es zuerst treffen. Und hier sehen wir nicht nur die Landesforstverwaltungen, sondern alle Beschäftigten der Forstwirtschaft“* (GS1).

Insgesamt wird der ausgesprochene Querschnittscharakter der internationalen Waldpolitik mit seiner Vielfalt an Themen dazu führen, daß verstärkt neue Aspekte – wie etwa der Klimaschutz oder die touristische Nutzung von Wäldern – in den Vordergrund treten. Der ehemals in sich geschlossene Forstsektor mit seinem traditionellen Fokus auf der Holznutzung kommt deshalb nicht umhin, sich weiter zu öffnen und die Mitbestimmung bzw. Mitwirkung von „Externen“ (GS1) zu tolerieren.

> *„Wir gehen davon aus, daß sich das Berufsbild aller Beschäftigten im Wald ändern wird. Das wird nicht mehr das klassische sein. Die Aufgaben werden sich ändern und verlagern.“ „Die Holzwirtschaft wird zwar weiter eine Rolle spielen, aber neue Dinge werden dazukommen. Tendenzen gibt es da ja schon, daß immer mehr Externe, die eigentlich mit der Forstwirtschaft pri-*

[332] Konkret äußert ZS1: „[...] was die Waldbesitzerverbände auf Landes- und Bundesebene angeht, daß die hinter der Idee der Zertifizierung ja von Anfang an ein neues Instrument der Knebelung und Fremdbestimmung gesehen haben und größtenteils immer noch sehen. Daß da ganz große Ängste sind, sich mit anderen Akteuren an einen Tisch zu setzen vor dem Hintergrund: das ist mein Wald, hier habe ich das Sagen [...]. Da ist auch gar keine Fähigkeit da, sich mit irgendwelchen gesellschaftlichen Ansprüchen auseinanderzusetzen.“

mär nichts zu tun haben, in diesen Sektor eingreifen: Naturschutz, Biologen, Geologen etc.. Das wird sich die nächsten 10, 15 Jahre Entscheiden" (GS1).

Wichtigste Ergebnisse:

- Dem Internationalen Waldregime wird von den Akteuren grundsätzlich eine Reihe von ***unmittelbaren (direkten)*** und ***mittelbaren (indirekten) Wirkungen*** für die nationale Ebene zugeschrieben.
- *Unmittelbare Wirkungen* werden bislang erst in *geringem Umfang* wahrgenommen. Hierzu zählen: die Ansätze zur Zertifizierung nachhaltiger Waldbewirtschaftung, die Bemühungen zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms, die waldrelevanten Diskussionen im Zusammenhang mit der Klimarahmen- und der Biodiversitätskonvention auf nationaler Ebene, die waldrelevanten Diskussionen im Rahmen der Agenda 21 auf lokaler Ebene sowie die Umsetzung der FFH-Richtlinie der Europäischen Union.
- Im Gegensatz dazu erkennen die Akteure *zahlreiche mittelbare Wirkungen* der internationalen Waldpolitik. Diese lassen sich prinzipiell in ***(Gestaltungs-) Chancen*** und ***Risiken*** unterteilen.

(Gestaltungs-) Chancen:

- Die waldbezogenen Diskussionen auf internationaler Ebene *generieren neue Ideen und Ansätze*, welche *fruchtbare Impulse* für den Forstsektor in Deutschland liefern bzw. zu einer *kritischen Reflexion der eigenen Position(en)* anregen können.
- Der *Querschnittscharakter der Waldthematik* auf globaler Ebene (u.a. Klimaschutz, Schutz der biologischen Vielfalt) trägt im nationalen Kontext zu einer *verstärkten Integration von ökologischen und sozialen Aspekten* in die Waldbewirtschaftung bei.
- Der *erwähnte Querschnittscharakter* führt gleichzeitig zu einer *verstärkten Öffnung* des ehemals geschlossenen Forstsektors. Vor diesem Hintergrund bieten sich *neue Möglichkeiten des Gedankenaustauschs/ der Kommunikation* zwischen einem *erweiterten Kreis von Akteuren.*
- Die *verbesserte Kommunikation* unterstützt das *Ausräumen existierender Mißverständnisse,* fördert die *Identifikation von Gemeinsamkeiten* sowie die *Bildung neuer Allianzen* und kann dem Forstsektor insgesamt ein *stärkeres politisches Gewicht* verleihen.
- Vorgaben der internationalen Waldpolitik stellen (politische) *Verpflichtungen* dar, die auf nationaler Ebene *umgesetzt* werden müssen. Sie können deshalb *von den staatlichen Akteuren* zur *Festigung der eigenen Position* bzw. zur *besseren Durchsetzung eigener Interessen* herangezogen werden.
- Einzelne Aspekte der internationalen Waldpolitik (z.B. CO_2-Senkenfunktion der Wälder) können auch *von nicht-staatlichen Akteuren* (z.B. Waldbesitzer) zur *besseren Durchsetzung eigener Interessen* verwendet werden.

Risiken:

- Die *Einbindung in komplexe und interdependente Strukturen* der internationalen (Wald-) Politik führt zunehmend zu einem *Souveränitätsverlust der Nationalstaaten und ihrer Regierungen*.
- Die *Verlagerung (forst-) politischer Entscheidungen auf weit entfernte Ebenen* wie die der UN oder der EU birgt die *Gefahr eines wachsenden Demokratiedefizits*, wenn nationale bzw. sub-nationale Parlamente umgangen werden.
- Es besteht die Gefahr, daß durch die Internationalisierung der Waldpolitik *negativ assoziierte Sachverhalte*, wie z.B. der unkontrolliert Raubbau in tropischen Wäldern, von der Öffentlichkeit *unreflektiert auf die forstlichen Zustände in Deutschland übertragen werden*. Dies kann zu einer *weiteren Schwächung des Forstsektors* beitragen.
- Die *Quantität der internationalen Politikprozesse* mit Bezug zum Wald sowie die *wachsenden Ansprüche an neue Formen der horizontalen und vertikalen Politikkoordination* führen zu einer *Überlastung bzw. Überforderung* der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure.
- Die *traditionellen Akteure* kritisieren ein zunehmendes *Aufweichen der bisherigen forstpolitischen Strukturen in Deutschland* durch die internationale Waldpolitik. Dies führt zu *sich verändernden forstpolitischen Einflußlogiken und Wirkungsmechanismen*, die mit einer Reihe von („diffusen") *Unwägbarkeiten* verbunden sind.
- Darüber hinaus kritisieren die *traditionellen Akteure*, daß die zunehmende Internationalisierung der Waldpolitik mit einer *verstärkten Forderung nach Partizipation an forstpolitischen Entscheidungen* verbunden ist. Diese *externe Mitbestimmung* an Sachverhalten die das Eigentum betreffen *wird abgelehnt*.
- Von der Internationalisierung der Waldpolitik *profitieren v.a. die Akteure*, die über *ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen* verfügen, um sich die aufgeführten (Gestaltungs-) Chancen zunutze zu machen.

5.3.7 Das Nationale Waldprogramm

Bereits in Kap. 5.3.6 wurde deutlich, daß das Konzept Nationaler Waldprogramme (NFP) in allen Clustern als eine der wenigen *unmittelbaren* Wirkungen des Internationalen Waldregimes wahrgenommen wird. Das Kapitel stellt die Meinungen der Experten in Bezug auf den konkreten Prozeß zur Erarbeitung eines bundesdeutschen NFP dar und liefert eine Einschätzung möglicher positiver und negativer Effekte von Waldprogrammen.

5.3.7.1 Bundesministerien und nachgeordnete Behörden

Partizipative Prozesse zur Bearbeitung von einzelnen Problemen bzw. Problembereichen sind nach Ansicht der Interviewpartner im Cluster BM kein grundlegend neues politisches Instrument. Neu ist allerdings, daß ein solches Konzept im forstlichen Sektor Anwendung findet, der bislang durch vergleichsweise starke Abschottungstendenzen gegenüber anderen Politiksektoren gekennzeichnet war. Dieser Sachverhalt offenbart gleichzeitig einen zentralen Wirkungsmechanismus des Nationalen Waldprogramms in Deutschland. Aufgrund seines Charakters als gesellschaftspolitischer Prozeß, der allen am Wald und seiner Bewirtschaftung interessierten Akteuren offensteht, induziert das NFP eine Öffnung des ehemals geschlossenen Forstsektors, die in ihrer letzten Konsequenz noch nicht überschaubar ist.

> *„[...] die Festlegung von Forstpolitiken hat sich nun stärker ausgeweitet und andere Gruppen haben im Rahmen der Partizipation ein Mitspracherecht bekommen als das früher der Fall gewesen ist. Ich denke, als ich anfing Forst zu studieren, da gab es niemand anders als die Forstleute und die Waldbesitzer und die haben das halt gemacht. Und das war gut so und das hat niemand anderen interessiert. Und da hat sich mit dem NFP etwas angebahnt. Eine Entwicklung der Demokratisierung, die nicht mehr zurückgedreht werden kann. Insofern ist das in jedem Fall ein Prozeß, der viel mehr Auswirkung hat als jetzt nur mal in der Diskussion im NFP selbst“* (BM11).

Die traditionellen forstlichen Akteure werden auf diese Weise gezwungen, über ihren „Tellerrand“ (BM5) hinauszublicken und verstärkt ökologische und soziale Aspekte in die forstpolitische Entscheidungsfindung mit einzubeziehen. Dabei ist eine umfassende Berücksichtigung aller Interessen aufgrund der Vielgestaltigkeit der Waldthematik sicherlich nicht möglich, kann durch das NFP allerdings wesentlich unterstützt und verbessert werden. Diese im Rahmen des NFP forcierte sektorübergreifende Integration könnte mittelfristig zu einem geschlosseneren Auftreten der unterschiedlichen Akteure führen und somit dem Thema Wald insgesamt ein größeres politisches Gewicht verleihen.

Eine weitere Wirkung der Bemühungen zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms ist die Tatsache, daß viele Akteure *erstmalig* durch den Prozeß selbst die Existenz einer internationalen Waldpolitik mit ihren vielfältigen Strukturen wahrgenommen haben. Mit anderen Worten: die Implementation einer internationalen Vorgabe auf nationaler Ebene hat in einer Art Rückkopplungs-Effekt dazu geführt, daß der Ursprung bzw. der Ausgangspunkt dieser Vorgabe überhaupt erkannt wird.[333] Dieser Sachverhalt ist in den Augen der Befragten eine

[333] BM8 stellt fest: „Und ich meine, wenn man von der Wahrnehmung mal unterstellt, daß die Akteure jetzt alles, was vorher so vage in einem Brei zusammen von der internationalen Ebene und der EU kommt, weil die können das ja teilweise gar nicht richtig auseinanderdividieren, sondern da ist für viele Akteure einfach so eine unbe-

unabdingbare Voraussetzung dafür, in Deutschland zukünftig besser und v.a. rechtzeitig auf aktuelle internationale Entwicklungen reagieren zu können.[334]

Das NFP ist darüber hinaus notwendig, um auf internationaler Ebene – und dort v.a. gegenüber den Entwicklungsländern – glaubwürdig zu bleiben.[335] Forderungen nach einem verbesserten Schutz der tropischen Wälder lassen sich nur dann aufrecht erhalten, wenn man auch im eigenen Souveränitätsbereich entsprechende Maßnahmen durchführt und diese nach außen dokumentiert. Der letzte Punkt schlägt die Brücke zu einem weiteren Charakteristikum, welches das Konzept NFP von bisherigen Ansätzen mit ähnlicher Stoßrichtung unterscheidet. Obwohl im Bereich des soft-law (d.h. völkerrechtlich nicht-bindend) angesiedelt, stellt die Erarbeitung Nationaler Waldprogramme ein ernstzunehmendes politisches Commitment dar, das an die Erfüllung konkreter Berichtspflichten gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft gekoppelt ist. Es erlangt somit eine neue Qualität als entscheidendes forstpolitisches Instrument zur Erfüllung globaler Vorgaben.

Die *Bewertung* der ersten Prozeßphase des bundesdeutschen NFP in den Jahren 1999 und 2000 fällt im Cluster BM sehr einheitlich aus. Einem vorwiegend positiven Urteil unterliegt der zentrale Aspekt der *Partizipation*. Nach Ansicht der Interviewpartner wurden die Runden Tische dem Anspruch nach größtmöglicher Offenheit des Prozesses gerecht, indem von Anfang an keine Ausschlußkriterien vorhanden waren, die einzelnen Akteuren die Teilnahme am NFP hätten verwehren können. Wesentlich kritischer wird der Verlauf des Prozesses im Hinblick auf seine *sektorübergreifende* Funktion gesehen. Zum einen haben wichtige staatliche Akteure wie z.B. das Bundesverkehrsministerium die Chance zur Mitwirkung nicht erkannt oder nicht wahrgenommen, zum anderen war das Verhalten der teilnehmenden Bundesministerien eher von spezifischen Ressortinteressen als vom Willen zur Kooperation geprägt. Diese Situation wurde zusätzlich durch die Tatsache verschärft, daß vom BMVEL als federführende Instanz keine eindeutigen Aussagen zur politischen *Relevanz* bzw. zur konkreten *Verbindlichkeit* des NFP getroffen wurden. Vielen Bundesbehörden gereichte dieses Defizit zum Anlaß, sich „nur halbherzig“ (BM12) zu engagieren oder teilweise ganz aus dem Prozeß zurückzuziehen.

---

stimmte Bedrohung auch, so eine gewisse Bedrohungslage vor allem für die Waldbesitzer, daß die da plötzlich klarer sehen und auch Einflußmöglichkeiten sehen, das sind denke ich wichtige Fortschritte.“

[334] BM8 hierzu: „[...]so ein NFP-Prozeß, wenn der angestoßen wird, dann werden die [Akteure] plötzlich wach, und vor allem sie vernetzen das mit den anderen Prozessen, die auf EU-Ebene beispielsweise laufen.“

[335] BM7 konkretisiert dieses Problem: „[...] weil es für uns auch ein ständiges Problem ist, dann in irgendwelchen Tropenwaldländern von Nationalen Forstprogrammen zu reden und dann auf die Frage ‚ja und warum macht ihr es dann selber nicht oder ganz anders‘ keine Antwort zu haben.“

Prognosen zum weiteren Verlauf und zu langfristigen Wirkungen des Nationalen Waldprogramms erfolgen im Cluster BM nur ansatzweise und unter großem Vorbehalt. Beispielsweise wäre es nach Ansicht von BM7 und BM8 durchaus möglich, daß konsensual getroffene Entscheidungen aus dem NFP-Prozeß zukünftig Eingang in die forstliche Gesetzgebung finden. Auf diese Art würden internationale Vorgaben tatsächlich einen meßbaren Niederschlag auf der nationalen Ebene finden.

5.3.7.2 Landesforstverwaltungen und nachgeordnete Behörden

Ein Nationales Waldprogramm bzw. Regionale Waldprogramme auf Ebene der Bundesländer stellen nach einhelliger Meinung der Interviewpartner im Cluster LFV ein neuartiges forstpolitisches Instrument dar, das in vergleichbarer Form bislang nicht existiert hat. Neu ist einmal der *verbindliche* Charakter des NFP als zentrales Medium für die Implementation internationaler Vorgaben und somit der (politische) Zwang, konkrete Maßnahmen zur seiner Umsetzung einzuleiten.[336] Neu ist ebenfalls die Festschreibung einer möglichst umfangreichen *Partizipation,* die sich an alle gesellschaftlichen Akteure mit Interesse am Wald richtet und niemanden vom Diskussionsprozeß ausschließt.[337] Ein solches Vorgehen weist eine andere Qualität auf als informelle Konsultationen mit wenigen ausgewählten Gesprächspartnern und kann bei einem etwaigem Dissens zwischen den Beteiligten nicht einfach ignoriert werden.

> *„Wenn man so einen Partizipationsprozeß anfängt, dann kann der nur dann laufen, wenn die, die daran teilnehmen auch das Gefühl haben, daß das was sie einbringen auch aufgenommen wird. Ich kann nicht ein Beratungsgremium um mich scharen und sagen: Gib mir mal einen Rat, und wenn sie dann weg sind, dann sage ich: Schön, daß man euch auch mal gesehen hat, aber ich mache es so, wie ich es für richtig halte. Das funktioniert ja nur einmal und das nächste mal wird das nicht mehr gehen. Wenn ich die Geister rufe, dann muß ich mir darüber im klaren sein, daß ich sie auch berücksichtigen muß“* (LFV6).

Die beiden oben genannten Punkte bilden gleichzeitig das Fundament für eine dritte Neuerung. Aufgrund seiner internationalen Verbindlichkeit und seiner umfangreichen Beteiligungsmechanismen bietet ein Waldprogramm besser als herkömmliche Ansätze die Chance, politische Aktivitäten oder Beschlüsse auf höchster Ebene (z.B. in einer Landesregierung) zu initiieren.

---

[336] LFV6 stellt fest: „[...] ausgelöst wurde es [NFP] durch diese internationalen Verpflichtungen oder Gespräche. Bei den UN-Verhandlungen hat irgendwann auch einmal die europäische und die deutsche Seite genickt [...]. Von daher auch die Verpflichtung es umzusetzen.“

> *„Und neu ist – das ist für mich der Hauptpunkt – daß man mit einem solchen Instrument dann auch mal politische Beschlüsse initiieren kann. Daß sich bei uns das Kabinett mit dem Thema Forstprogramm befaßt hat und auch einen Berichtsauftrag erteilt hat, in zwei Jahren über den Fortgang zu berichten, das ist schon ein gewisser Meilenstein in der Forstpolitik auf Landesebene"* (LFV1).

Trotz dieses innovativen Charakters Nationaler bzw. Regionaler Waldprogramme weisen die Experten im Cluster LFV auf eine Reihe von Hürden hin, die ein solcher Prozeß nehmen muß, um eine konkrete Wirksamkeit auf der Fläche entfalten zu können. Zum einen wird betont, daß ein Waldprogramm auf Bundesebene – selbst bei umfangreichster Partizipation – für die Bundesländer nicht bindend sein kann, sondern lediglich die Funktion eines Impuls- bzw. Ideengebers besitzt. Forstpolitische Entscheidungen werden nach wie vor auf Länderebene getroffen, d.h., daß entsprechende Ziele und Maßnahmen länderspezifisch im Kontext Regionaler Waldprogramme auszuarbeiten und zu operationalisieren sind.[338] Zum anderen wird bemerkt, daß für den langfristigen Erfolg eines Waldprogramms seine politische Verbindlichkeit entscheidend ist. Um die Akteure dauerhaft zu Engagement und Konsensgesprächen zu motivieren, muß feststehen, was schlußendlich mit den konkreten Ergebnissen des Prozesses geschieht und wie sie vor Ort umgesetzt werden sollen. Gleichzeitig macht ein NFP nur dann Sinn, wenn es gelingt, einen möglichst weiten Kreis von Akteuren mit Interesse am Wald zu erschließen, um auf diese Weise die traditionelle „Förster-Ecke" (LFV8) zu verlassen und dem Waldprogramm somit ein größeres politisches Gewicht zu verleihen.[339]

Eine *positive* Begleiterscheinung der Erarbeitung von Waldprogrammen, die sich bereits zum aktuellen Zeitpunkt deutlich abzeichnet, ist der Umstand, daß es zu einer verbesserten Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren bzw. Akteursgruppen kommt. Der verstärkte Austausch von unterschiedlichen Positionen, Ideen und Problemlösungsstrategien führt zu einer kritischeren Reflexion der eigenen Standpunkte, erweitert den Horizont der jeweiligen

---

[337] LFV1 zu den Aspekten Verbindlichkeit und Partizipation: „Neu ist, daß der NFP-Prozeß fest etabliert ist, etatisiert ist, daß dann nach Möglichkeit auch Gruppierungen mit unterschiedlichen Interessenlagen am Tisch sitzen und sich da manches vielleicht gegenseitig erklärt oder aufklärt oder Positionen relativiert werden."

[338] LFV6 zur Verbindlichkeit eines bundesdeutschen NFP: „Das NFP hat natürlich noch so ein paar Haken und Ösen. Die Länder haben daran mitgewirkt und haben aber auch großen Wert darauf gelegt, daß in den Papieren nicht irgend etwas beschlossen wird, was uns bindet. Der Bund hat zwar gesagt, das bindet niemanden, aber wenn hinterher drinsteht: wir verpflichten uns, nur noch Eichen und Buchen anzubauen, dann kommt man von so etwas nur noch schlecht runter."

[339] LFV9 weist in diesem Zusammenhang auf eine potentielle Gefahr hin, die sich aus dem NFP-eigenen Partizipationsansatz ergeben kann: „Ich halte es [Partizipation] nicht für zufriedenstellend. Ich sagte vorhin schon, ich glaube es ist einfach eine Verzerrung aufgetreten, daß bestimmte Akteure, die einfach auch über Ressourcen verfügen, über Geld und Mitglieder, insbesondere einfach über Geld verfügen, über Möglichkeiten verfügen, sich hier stark einbringen. Aber ich halte es überhaupt nicht für gewährleistet, daß eben die das widerspiegeln, was die Personen, die man bei der Partizipation eigentlich berücksichtigen möchte, wollen. Ich glaube das nicht. Ich sehe auch noch keinen Beweis dafür."

Parteien und erleichtert so die Kompromißfindung. Gleichzeitig wird dadurch ein erhöhtes Maß an Transparenz hergestellt und in die forstpolitische Entscheidungsfindung integriert.

> *„Ich glaube feststellen zu können, daß wir durch den Prozeß [...] Forstprogramm selber gelernt haben und manches bei den NGOs oder bei anderen Institutionen auch verdeutlichen konnten und transparent machen konnten."*
> *„Eine verbesserte Kommunikation auch nicht nur zwischen der obersten Forstbehörde und den einzelnen NGOs, sondern all denjenigen, die am Tisch sitzen untereinander. Da spielen auch die sozialpolitischen Aspekte – gerade in den neuen Bundesländern – eine wesentliche Rolle"* (LFV10).

Prognosen zum weiteren Verlauf und zu langfristigen Wirkungen des Nationalen Waldprogramms bzw. Regionaler Waldprogramme werden im Cluster LFV nur unter großem Vorbehalt abgegeben. Wie bereits erwähnt, wird nach Ansicht der Interviewpartner letztlich die politische Relevanz der Prozesse sowie ihre Operationalisierung und Umsetzung den Ausschlag für Erfolg oder Mißerfolg des forstpolitischen Instruments NFP geben. Insgesamt herrscht die Einschätzung vor, daß es sich nicht um eine „Eintagsfliege" (LFV8) handelt, da hierfür die Partizipation zu umfangreich und die spezifische Dynamik in den existierenden Prozessen zu hoch ist. Das wahrscheinlich schlagkräftigste Argument für eine langfristige Aufrechterhaltung des NFP-Konzepts liefern LFV4 und LFV10, die darauf hinweisen, daß die EU in ihrer Verordnung 12/57 bestimmte Strukturfördermaßnahmen von der Existenz Regionaler Waldprogramme abhängig macht. Dieser finanzielle Anreiz dürfte das nachhaltige Interesse der Länder an der Erarbeitung von Waldprogrammen wecken. In den Augen von LFV3, LFV5 und LFV10 ist es darüber hinaus denkbar, daß konsensual getroffene Entscheidungen aus den Waldprogrammen zukünftig auch Eingang in die forstliche Gesetzgebung der Länder finden. Auf diese Art würden internationale Vorgaben tatsächlich einen meßbaren Niederschlag auf der sub-nationalen Ebene finden.

5.3.7.3 Kommunale Waldbesitzer

Der Experte aus dem Cluster KWB erkennt im NFP-Konzept zwar ein neues *politisches*, aber kein neues *inhaltliches* Instrument. Bereits bekannte Tatsachen seien in einem partizipativen Prozeß zusammengefaßt worden und erleichtern der Bundesregierung auf diese Weise die öffentlichkeitswirksame Demonstration ihrer Diskussions- und Kompromißbereitschaft.

> *„Wir haben bekannte Tatsachen in ein Programm geschrieben und wir werden damit letztendlich keine neue Welle auslösen. Als Instrument unserer Bundesregierung ist das ein politisches Instrument. Man kann damit dokumentieren, daß man alle Akteure in ein Boot geholt hat. Das hat dann auch diesen Solidaritätseffekt und das ist immer sehr geschickt, wenn man*

> *vermeintliche Gegner so zum Freund macht und an den Runden Tisch holt"* (KWB1).

Um das Waldprogramm tatsächlich zu einem schlagkräftigen forstpolitischen Instrument weiterzuentwickeln bedarf es einer Reihe von zusätzlichen Anstrengungen. Erstens muß ein NFP mit mehr „konkreter Substanz" (KWB1) gefüllt werden, d.h. es muß zur Formulierung operationaler Ziele und Maßnahmen sowie zur Festlegung von Finanzierungsmechanismen und Zeitfahrplänen für die Umsetzung der Beschlüsse kommen. Zweitens ist ein erkennbarer Wille zu demonstrieren, das Waldprogramm auch um neue – unter Umständen unbequeme – Aspekte zu erweitern und nicht nur „Altbekanntes" (KWB1) aufzugreifen. Dabei muß externer Sachverstand hinzugezogen werden, der neue oder konfliktäre Themen problembezogen aufarbeitet und den Akteuren die entsprechenden Ergebnisse zur weiterführenden Diskussion bereitstellt. Drittens ist es notwendig, das Nationale Waldprogramm und seine Ergebnisse in die übergeordnete Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zu integrieren. Auf diese Weise kann verhindert werden, daß einzelne Politikprozesse aneinander vorbeilaufen oder kontraproduktive Ergebnisse hervorbringen. Als Beispiel dienen in diesem Zusammenhang die Bemühungen zum (Total-) Schutz von Waldflächen bei gleichzeitiger Förderung von regenerativen Energien. Essentieller Bestandteil des NFP als Bestandteil einer Nachhaltigkeitsstrategie muß daher der regelmäßige Informationsaustausch bzw. eine bessere Verzahnung zwischen allen Ressorts sein, um Ökonomie, Ökologie und Soziales „unter einen Hut" (KWB1) zu bringen.[340]

Eine weiterführende Bewertung der ersten Phase des bundesdeutschen NFP-Prozesses hinsichtlich Partizipation oder politikfeldübergreifender Koordination erfolgt nicht.

5.3.7.4 Waldbesitzerverbände

Das Cluster WBV ist insgesamt durch eine äußerst kritische Grundhaltung gegenüber dem NFP-Konzept gekennzeichnet. Zwar wird dem Ansatz aufgrund seiner internationalen Ausrichtung mehr politisches Gewicht zugebilligt als anderen „forstpolitischen Moden"

[340] Konkret stellt KWB1 fest: „Da müssen auch die Ressorts verzahnt werden, weil wenn ich eine Nachhaltigkeitsstrategie umsetzen will, muß das auch in andere Ressorts hineingetragen werden. Die müssen sich dann selber dazu verpflichten und das muß sich in ihren Politikbereichen wiederfinden. Da ist ja das, was wir auch der Bundesregierung vorwerfen, die macht eine einseitig naturzentrierte Betrachtungsweise. Aber wir können letztendlich Umweltziele realistisch nur umsetzen, wenn sie finanzierbar sind. Und dazu müssen wir Ökonomie, Ökologie und Soziales unter eine Hut bringen, sonst funktioniert das nicht."

(WBV1),[341] gleichzeitig sehen die Interviewpartner primär Risiken, die sich mit der Erarbeitung von Waldprogrammen auf nationaler oder sub-nationaler Ebene verbinden.

Zum einen wird ein veritables Föderalismus-Problem gesehen. Nach Ansicht der Befragten ist bislang nicht klar, in welchem Verhältnis die Erarbeitung eines bundesdeutschen NFP zur originären Länderkompetenz in forstpolitischen Angelegenheiten steht.[342] Hier herrscht eindeutiger Klärungsbedarf, ansonsten läßt sich der gesamtdeutsche NFP-Prozeß nur schwer rechtfertigen.

Zum anderen birgt die im Rahmen des NFP praktizierte Beteiligung unterschiedlicher Akteursgruppen mit spezifischen Interessen am Wald eine ganze Reihe von Unwägbarkeiten. Erstens besteht die Gefahr, daß Runde Tische je nach Zusammensetzung des Teilnehmerkreises lediglich „Zufallsergebnisse" (WBV1) produzieren und das erforderliche Maß an inhaltlicher Kontinuität vermissen lassen. Zweitens können sich personell und finanziell gut ausgestattete Organisationen – und hier v.a. die Umweltverbände – stärker im Prozeß engagieren als andere Akteure und somit eine Verlagerung der traditionellen politischen Gewichte herbeiführen.

> *„Um so mehr [Einflußmöglichkeiten] haben dann die Umweltgruppierungen, die natürlich da auch schon rein von ihrem Budget her usw. und von der personellen Besetzung ihrer Büros her, manchmal sehr viel besser bestückt sind. Das heißt, Gewichte verlagern sich"* (WBV1).

Drittens wird befürchtet, daß partizipative Prozesse wie das NFP die Regierungsverantwortung aushebeln und zu einer „Entparlamentarisierung" (WBV1) der Politik führen, indem Entscheidungen nicht mehr von den demokratisch legitimierten Instanzen, sondern aus dem Kreis der teilnehmenden Akteure heraus gefällt werden.

> *„Zumindest muß es gewährleistet sein, daß die Regierung in ihrer Verantwortung bleibt. Die ist fleißig dabei, sich aus dieser Verantwortung zu stehlen. Man kann nicht die Regierungsverantwortung durch Runde Tische ersetzen, das darf nicht sein. Das kann ein Beratungsgremium sein, wo die gesellschaftlichen Gruppierungen sich dann auch einbringen. Das kann man ja alles positiv bewerten. Aber die Regierung muß regieren und die Gesetze werden von der Regierung gebastelt und von den Parlamenten beraten und beschlossen. Und das ist die normale Reihenfolge und d.h., diese Partizipation darf nicht zur Entparlamentarisierung führen"* (WBV1).[343]

[341] WBV1 äußert: „Das heißt, ich will jetzt nicht die Erarbeitung eines Nationalen Programms unterbewerten, das wäre ein Fehler." „[...] das hat jetzt eine andere Qualität."

[342] WBV2 zum Aspekt des Föderalismus: „[...] ich habe ehrlich gesagt noch nicht ganz verstanden, wie die Abstimmung zwischen der Länderkompetenz in Forstpolitik und dem Anspruch des Nationalen Forstprogramms irgendwann mal verbindlich geregelt wird."

[343] WBV1 führt dieses Thema noch weiter aus: „Und da muß natürlich dann auch die Regierung ihre Verantwortung wahrnehmen. Ich kritisiere sehr, daß im Rahmen des Nationalen Forstprogramms die Regierungsverantwor-

Eventuelle forstpolitische *Chancen*, die sich aus dem NFP-Prozeß ergeben könnten, werden nicht gesehen. Eine weiterführende Bewertung der ersten Phase des bundesdeutschen Waldprogramms hinsichtlich des Partizipationsverhaltens oder der politikfeldübergreifenden Koordination bleibt ebenso aus wie eine Prognose der mittel- bis langfristigen NFP-Wirkungen.

5.3.7.5 Sektorale forstliche Vereinigungen

Das NFP wird von den Interviewpartnern im Cluster SFV vor allem deshalb als neues forstpolitisches Instrument angesehen, da es erstmals die umfassende Partizipation von verschiedenen Akteuren mit divergierenden Interessen am Wald und seiner Nutzung ermöglicht. Ein derartiges Vorgehen führt zu einer verstärkten Öffnung des bislang in sich geschlossenen Forstsektors und erweitert das traditionelle inhaltliche Themenspektrum um ökologische und soziale Aspekte. Dies bietet zum einen die Chance eines verbesserten Informations- und Ideenaustausches innerhalb des vergrößerten Akteurskreises und unterstützt somit das gegenseitige Verständnis für unterschiedliche forstpolitische Positionen. Zum anderen besitzen Konsensentscheidungen, die im Rahmen des NFP getroffen werden, ein größeres politisches Gewicht als Meinungsäußerungen einzelner Akteure oder Akteursgruppen und lassen sich deshalb besser zur Durchsetzung von Interessen oder zur Beeinflussung der forstpolitischen Entscheidungsfindung verwenden.

Die konkrete Wirkung eines Nationalen Waldprogramms hängt nach Ansicht der Befragten primär davon ab, ob es gelingt, die erarbeiteten Ziele und Maßnahmen ausreichend zu operationalisieren und entsprechend auf der Fläche umzusetzen. In diesem Zusammenhang spielt das föderale System der Bundesrepublik eine zentrale Rolle, das den Ländern weitreichende Kompetenzen zur konkreten Ausgestaltung von Forstpolitik einräumt. Insofern sind die entscheidenden Wirkungen nicht von einem Nationalen Waldprogramm auf Bundesebene zu erwarten, sondern von Regionalen Waldprogrammen, die auf Ebene der Länder etabliert werden.

Die Kritik an der ersten Phase des gesamtdeutschen NFP-Prozesses richtet sich primär auf die mangelnde Kooperation und Abstimmung zwischen den beteiligten Bundesministerien. Statt konstruktiv miteinander zu kooperieren und Konsenslösungen voranzutreiben wurden in den Augen der Interviewpartner v.a. Ressort-Egoismen gepflegt und bereits getroffene Entscheidungen torpediert.

---

tung – wo ist sie denn – die Regierung muß regieren! Die Regierung muß regieren, das tut sie doch nicht. Sie lädt ein, hier ist die Regierung, da ist der Runde Tisch, und da wird auch noch ein fremder Konzertmeister, also

> *„Im NFP-Prozeß fand ich das völlig erbärmlich, was sich die Bundesregierung dort geleistet hat. Das Landwirtschaftsministerium moderiert diesen Prozeß, ein anderes Ministerium nimmt teil und erpreßt kurz vor Ende die ganze Gruppe, insbesondere die Kabinetts-Partner"* (SFV2).

Eine ausführliche Diskussion weiterer Stärken und Schwächen des Prozesses erfolgt im Cluster SFV nicht. Ebenso wird auf eine Darstellung von spezifischen Chancen bzw. Risiken verzichtet, die mit der Erarbeitung eines NFP verbunden sein könnten.

5.3.7.6 Umwelt- und Naturschutzverbände

Die Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms stellt nach Ansicht der Interviewpartner kein „brandneues" (UNV4) forstpolitisches Konzept dar – ähnliche Ansätze waren bereits vor etwa zehn Jahren in Entwicklungsländern „en vogue" (UNV4). Damals habe man sich allerdings davor gescheut, Konflikte offen zu benennen, klare Maßnahmen vorzugeben und diese entsprechend zu implementieren, weshalb die Wirkung dieser Instrumente insgesamt sehr beschränkt blieb.

Im Gegensatz dazu wird den aktuellen Bemühungen im Rahmen des bundesdeutschen NFP-Prozesses eine andere Qualität zugesprochen. Die feste Verankerung des Konzeptes in internationalen Strukturen, seine Offenheit für alle am Wald interessierten Akteure und seine sektorübergreifende Ausrichtung bieten ein prinzipiell großes Potential zur künftigen Gestaltung von Forstpolitik auf nationaler Ebene.[344] Diese Vorteile lassen sich in den Augen der Befragten aber nur dann adäquat nutzen, wenn zum einen konkrete *Ziele* formuliert werden, deren Umsetzung klaren *Kontroll*mechanismen unterliegt, und dem NFP zum anderen ein möglichst hohes Maß an politischer *Verbindlichkeit* eingeräumt wird. Die genannten Prämissen waren nach einhelliger Aussage in der ersten Phase des NFP-Prozesses nicht ausreichend erfüllt und bedürfen einer deutlichen Verbesserung. Vor allem UNV1 übt heftige Kritik am bisherigen Verlauf der Diskussionen und fordert umfassende Änderungen an der strukturellen und inhaltlichen Konzeption des NFP.[345]

---

ein Moderator wird dann noch bestimmt."

[344] Zum grundsätzlichen Potential eines NFP äußert UNV4: „Es ist nichts brandneues, aber wenn man es weiterverfolgt und dann auch wirklich umsetzt und am Ball bleibt, dann ist es nicht nur eine Erscheinung für zwei Jahre. Also, da kann man wirklich einen Prozeß daraus machen und den dann auch immer wieder wiederholen; schauen, was haben wir vor zwei Jahren beschlossen, was haben wir jetzt wieder umgesetzt, und wo müssen wir weitermachen."

[345] Zur ersten Phase des bundesdeutschen NFP-Prozesses stellt UNV1 fest: „[...] dieser katastrophale erste Prozeß der ja gelaufen ist, den wir dann wirklich ziemlich stark kritisieren mußten, weil es ging einfach nicht anders, hat meiner Meinung nach diese Hilflosigkeit auch im Umgang mit Nationalen Waldprogrammen gezeigt: Es wurde nicht durchdacht, es war nicht durchdacht, es war unprofessionell angegangen, es war schlecht moderiert und inhaltlich belanglos."

Dennoch erkennen die Vertreter der Umwelt- und Naturschutzverbände eine ganze Reihe von *Chancen* bzw. *positiven Effekten*, die sich im Kontext der Erarbeitung des Nationalen Waldprogramms ergeben.

Erstens trägt der Prozeß dazu bei, daß sich die traditionellen forstlichen Akteure verstärkt einer umfassenden gesellschaftspolitischen Diskussion zum Thema Wald öffnen und sich intensiver als bisher mit den Positionen und Argumenten anderer Interessengruppen (z.B. Umwelt-NGOs) auseinandersetzen. Diese Tendenz zu mehr Kommunikation erschließt gleichzeitig neue Möglichkeiten der Kooperation und trägt unter Umständen dazu bei, dem Thema Wald insgesamt ein stärkeres politisches Gewicht zu verleihen.

> *„Aber es ist ein geniales Instrument, wenn man alle oft streitenden Parteien an einen Tisch bekommt. Und es ergeben sich ja genügend Gelegenheiten zur Kooperation: Umweltschützer und Waldbesitzerverbände können an einzelnen Themen wunderbar zusammenarbeiten"* (UNV3).

Zweitens bietet das NFP erstmals eine zentrale Plattform, um weitgehend abstrakte Vorgaben und Beschlüsse, die auf internationaler Ebene verabschiedet werden, in einen nationalen Zusammenhang zu stellen. Dies befördert die *Wahrnehmung* der komplexen Strukturen einer globalen Waldpolitik bei den relevanten staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in Deutschland. Auf diese Weise läßt sich zusätzlich der ausgeprägte Querschnittscharakter (z.B. Rolle im Bereich Klima- und Biodiversitätsschutz) der Waldthematik hervorheben und ein verbessertes Verständnis für die Notwendigkeit zur sektorübergreifenden Kooperation wecken. Gleichzeitig erhöht die konkrete Durchführung eines NFP-Prozesses die politische Glaubwürdigkeit der Bundesrepublik, indem man der internationalen Staatengemeinschaft vor Augen führt, auch im eigenen Souveränitätsbereich die Umsetzung globaler Vorgaben voranzutreiben.[346] Dies ist nach Ansicht der Befragten wichtig, um v.a. den Tropenwaldländern ein gutes Beispiel zu liefern und sie selbst zur Einhaltung internationaler Verpflichtungen zu animieren.

Im Zusammenhang mit der Forderung nach umfassender und möglichst weitreichender Partizipation im Rahmen des NFP-Prozesses weist UNV3 explizit darauf hin, daß der Beteiligung klare verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt sind, die nicht in Frage gestellt werden können und sollen. Verbindliche forstpolitische Entscheidungen sind nach wie vor von den demokratisch legitimierten Instanzen zu beschließen und fallen nicht in den Aufgaben- bzw. Zustän-

[346] UNV3 hierzu: „Beim Nationalen Waldprogramm ist es so, daß mir das auch selbst mehr Spaß macht, weil es etwas Praktisches ist. Immer noch ein Stück weit abstrakt, aber wenn ich denke, die Beschlüsse in New York oder Genf, daß man die auf der nationalen Ebene – obwohl es hier nicht nur um Regenwald geht – letztlich auch vorlegen und durchexerzieren kann, was man anschließend anderen Ländern vorlegen kann."

digkeitsbereich eines partizipativen Prozesses – auch wenn dieser einen sehr großen Kreis von Akteuren umfaßt. Mit dieser Feststellung tritt man der Befürchtung entgegen, das NFP könnte zu einer Entparlamentarisierung der Forstpolitik führen.

> *„Mitbestimmung ist mit dem NFP noch nicht verbunden. Die endet auch da, wo letztlich die gewählten Parlamentsvertreter und die Exekutive ihre Aufgabe haben. Also, da wird sie auch enden, die Partizipationsmöglichkeit von NGOs. Aber bis dahin sollte sie schon gehen. Bis dahin sollten eben entsprechende Ressourcen, Transparenz und Information bereitgestellt werden, damit man auch ein bißchen besser von den Voraussetzungen her gleichberechtigt ist. Daß man eben über dieselben Informationsquellen verfügt wie die Ministerialbeamten. Dann kann man auch entsprechend mitreden und seinen Verstand auch besser einbringen und muß nicht immer nachrecherchieren“* (UNV3).

Das Zitat macht aber auch deutlich, daß Partizipation für die Umweltverbände mehr heißt, als die grundsätzliche Möglichkeit zur Meinungsäußerung. Man erwartet, daß wichtige Informationen allen Beteiligten rechtzeitig zugänglich gemacht werden, um bei entsprechenden Diskussionen über ein vergleichbares Ausgangsniveau zu verfügen. Ebenso darf es nicht nur bei einer schlichten Kenntnisnahme der jeweiligen Ansichten durch die politisch Verantwortlichen bleiben. Statt dessen müssen die verschiedenen Positionen in die Entscheidungsfindung einfließen und dort einen erkennbaren Niederschlag finden.

Wie die Experten in den übrigen Clustern tun sich die Vertreter des Umwelt- und Naturschutzes schwer, eine *Prognose* zur künftigen Relevanz des Nationalen Waldprogramms abzugeben. Die Einschätzungen reichen von einem „zahnlosen Tiger“ (UNV2) bis hin zu einem „genialen Instrument“ (UNV3). Insgesamt wird nochmals betont, daß die Konkretisierung der einzelnen Ziele und Maßnahmen sowie deren Maß an politischer Verbindlichkeit entscheidend für den mittelfristigen Erfolg des NFP sein werden. Langfristig scheint eine Übernahme der NFP-Ergebnisse in die Gesetzgebung des Bundes und der Länder „zwingend“ (UNV1), um den Prozeß zu einem wirksamen forstpolitischen Instrument zu machen.

5.3.7.7 Holz- und Papierindustrie

Die beiden Experten aus dem Cluster HPI stimmen darin überein, daß das NFP-Konzept neuartige Züge aufweist, da es erstmals einen direkten Link zur internationalen Ebene herstellt und damit eine vergleichsweise hohe politische Verbindlichkeit besitzt.[347]

[347] HPI2 zum Thema internationale Verbindlichkeit: „[...] wir müssen das [NFP] hier in Deutschland behandeln, weil das auf internationaler Ebene eingetütet worden ist.“

Der entscheidende *Vorteil*, der sich mit der Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms verbindet, ist die Unterstützung des gegenseitigen Kennenlernens sowie eine Optimierung des Gedankenaustausches zwischen den forstpolitischen Akteuren in Deutschland. Die Beteiligten haben die Möglichkeit, eigene Ansichten bzw. Überzeugungen einem erweiterten Akteurskreis darzulegen, diese zu begründen und eine entsprechende themenbezogene Diskussion herbeizuführen. Auf diese Weise läßt sich einerseits die vorhandene Meinungsvielfalt in Bezug auf den Wald dokumentieren, andererseits können etwaige Mißverständnisse aus dem Weg geräumt, Gemeinsamkeiten identifiziert und Synergien genutzt werden. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang etwa die Bildung neuer Allianzen (z.B. zwischen Waldbesitzern und Umweltverbänden), um dem Forstsektor insgesamt ein stärkeres politisches Gewicht zu verleihen.

> *„[...] finde ich es einen guten Prozeß. Ich finde es als Prozeß gut, daß die sogenannten Stakeholder [...], daß die an einen Tisch gebracht werden, daß sie Gelegenheit haben, sich besser kennenzulernen, vielleicht auch mehr Verständnis füreinander aufbringen, vielleicht sogar Gemeinsamkeiten entdecken, wo sie sie bisher gar nicht vermutet haben, und daß man vielleicht auch durch das Nationale Forstprogramm mit der Festschreibung der abweichenden Meinungen – wie wir es ja formuliert haben in dem Leitfaden – einen Überblick geben über die Meinungsvielfalt auch der Ansichten, wie man Forstpolitik betreiben könnte“* (HPI1).

Gleichzeitig wird aber auch fundamentale Kritik an der ersten Phase des bundesdeutschen NFP-Prozesses geübt. Negativ gewertet wird beispielsweise die mangelhafte Operationalisierung der bislang erarbeiteten Ziele und Maßnahmen sowie die fehlende Ausstattung des Waldprogramms mit einem ausreichenden Budget zur Umsetzung derselben.[348] Auch die Zusammenarbeit der am Prozeß teilnehmenden Bundesministerien erscheint den Interviewpartnern für die Erreichung der gesteckten Ziele eher kontraproduktiv.

> *„[...] und die unendlichen Streitereien zwischen diesen Delegierten [einzelner Bundesministerien], also das war mitunter so peinlich, daß man hätte gehen mögen“* (HPI1).

Eine unterschiedliche Auffassung wird hinsichtlich des *partizipativen* Ansatzes im Rahmen des NFP vertreten. Während HPI1 keine grundlegenden Probleme erkennt, die sich mit der umfassenden Beteiligung eines großen Akteurskreises verbinden, sieht HPI2 die Gefahr einer Verlagerung der forstpolitischen Entscheidungsfindung in neuartige Strukturen, die sich der

[348] HPI1 zum Aspekt der Umsetzung von Zielen und Maßnahmen: „Also, wir haben mehrfach die Frage gestellt, inwieweit das Nationale Forstprogramm ein verbindliches Programm ist, das dann auch zwangsläufig umgesetzt wird und mit einem Budget ausgefüllt wird. Das scheint mir nicht der Fall zu sein [...].“

eigenen Einflußnahme stärker als bisher entziehen. Aus diesem Grund wird der NFP-Prozeß von HPI2 insgesamt kritisch beurteilt.[349]

> *„Ich bin allerdings, was die Weiterentwicklung [des NFP] anbelangt, bin ich jetzt sehr enttäuscht, daß das also sehr zerfleddert wird, daß jetzt eine Vielzahl von Interessen sich hier auftun, daß das vom Ministerium weggenommen wird und man das in andere Ebenen hineinverlagert. Ich bin sehr skeptisch, das muß ich Ihnen sagen, wie das weiterlaufen wird“* (HPI2).

5.3.7.8 Zertifizierungssysteme

Die Aussagen der Experten im Cluster ZS zum Nationalen Waldprogramm fallen knapp aus, da sich beide Interviewpartner bislang nicht intensiv mit dem Prozeß auseinandergesetzt haben. Grundsätzlich scheint das Konzept aufgrund seiner internationalen Verankerung geeignet, um als neues forstpolitisches Instrument mittel- bis langfristig eine ernstzunehmende Wirkung zu entfalten. Dabei wird darauf verwiesen, daß die föderale Struktur Deutschlands nicht nur ein NFP auf Bundesebene erfordert, sondern gleichzeitig entsprechende Bemühungen auf Ebene der Länder notwendig macht. Dies ist eine zwingende Voraussetzung für die anzustrebende Operationalisierung und Umsetzung der im Rahmen von Waldprogrammen erarbeiteten Ziele und Maßnahmen.

Eine erste erkennbare Wirkung des Nationalen Waldprogramms ist die Tatsache, daß sich die verschiedenen forstpolitischen Akteure „mal an einen Tisch setzen“ (ZS2) und miteinander über waldrelevante Themen zu reden beginnen. Diese Diskussionen könnten der Ausgangspunkt für ein besseres gegenseitiges Verständnis, die Überwindung ideologischer Gräben und die Identifikation von Gemeinsamkeiten sein.

Darüber hinaus nehmen die Interviewpartner keine weiterführende Bewertung des NFP-Prozesses hinsichtlich der zentralen Elemente *Partizipation* und *sektorübergreifender* Ansatz vor. Eventuelle *Risiken* oder negative Entwicklungen, die sich durch das Waldprogramm ergeben könnten werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht gesehen.

[349] Die kritische Haltung des Experten aus dem Cluster HPI deckt sich mit einem grundsätzlichen Vorwurf aus den Reihen der Umwelt- und Naturschutzverbände. Diese stellen fest, daß v.a. die Vertreter des Holzhandels und der Papierindustrie den NFP-Prozeß immer dann blockieren würden, wenn es um die Formulierung konkreter Ziele und Maßnahmen – und somit um eine gewisse Verlagerung der traditionellen Mechanismen der Entscheidungsfindung – geht: „In den Diskussionen hat sich gezeigt, gerade von Seiten des Handels, Papierindustrie, Wirtschaft generell, daß die immer schön mitdiskutieren, das alles wunderbar finden, solange es so unkonkret bleibt wie es bisher immer war. Wenn es konkret wird, dann kommen die großen Bedenken“ (UNV1).

5.3.7.9 Gewerkschaften

Der Experte im Cluster GS hält eine Bewertung des bundesdeutschen NFP zum aktuellen Zeitpunkt für verfrüht. Bislang stellt der Prozeß in seinen Augen vor allem eine „Berichterstattung“ (GS1) der beteiligten Akteure bzw. eine umfangreiche Sammlung von forstpolitischen Ansichten, Positionen und Argumenten dar. Konkrete Wirkungen sind erst mittel- bis langfristig zu erwarten, wenn die beschlossenen Maßnahmen entsprechend operationalisiert und umgesetzt werden.

Trotz dieses eher verhaltenen Urteils spricht der Interviewpartner dem Waldprogramm eine wichtige *mittelbare* Wirkung zu. Besser als andere Forstpolitikinstrumente bietet das NFP den verschiedenen Akteuren die Möglichkeit zur Präsentation und Begründung der eigenen Standpunkte in einem großen Kreis von Interessenvertretern. Damit eröffnet sich gleichzeitig die Chance, das gegenseitige Verstehen zu fördern, existierende Vorurteile abzubauen und eventuelle Gemeinsamkeiten zu identifizieren. Vor diesem Hintergrund lassen sich u.U. neue strategische Allianzen bilden und die politische Schlagkraft des Forstsektors insgesamt erhöhen.

> *„Das Problem ist, wir kennen uns nicht, wir sind zu weit voneinander entfernt. Wenn man [im Rahmen des NFP] miteinander kommuniziert, denken wir, ohne jetzt überhaupt Ergebnisse zu erzielen, wird man ganz schnell feststellen, die anderen sind ja gar nicht so. Wir machen laufend die Erfahrung, weil wir nun auch zunehmend die Nähe zu anderen Verbänden suchen, daß es sehr oft Übereinstimmungen und Überschneidungen gibt und auch Themenfelder, die man gemeinsam bearbeiten kann. Vorher haben wir das alles noch so ideologisch in die Ecke gedrängt“* (GS1).[350]

Eine weiterführende Bewertung des NFP-Prozesses hinsichtlich der zentralen Elemente *Partizipation* und *sektorübergreifender* Ansatz erfolgt nicht. Eventuelle *Risiken* oder negative Entwicklungen, die sich durch das Waldprogramm ergeben könnten werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht gesehen.

[350] Weiter stellt GS1 fest: „Wir sehen erst einmal positiv, daß wir überhaupt die Möglichkeiten hatten, über dieses Nationale Forstprogramm so viele Akteure über die Forstwirtschaft hinaus kennen zu lernen. Für uns haben sich daraus Verbindungen ergeben, die wir jetzt versuchen auszubauen, zu pflegen.“

Wichtigste Ergebnisse:

- Das NFP stellt nach Ansicht aller Akteure ein *neuartiges forstpolitisches Instrument* dar. Es unterscheidet sich von bisherigen Ansätzen durch seine feste *Verankerung* in internationalen Strukturen sowie durch die Festschreibung umfassender *Partizipationsmechanismen*.
- Eine wichtige Funktion des Nationalen Waldprogramms besteht darin, daß es viele forstpolitische Akteure in Deutschland *erstmals* auf die Existenz des Internationalen Waldregimes mit seinen unterschiedlichen Elementen aufmerksam macht.
- Der bisherige Prozeß zur Erarbeitung eines NFP trägt entscheidend zu einer *Öffnung* des ehemals geschlossenen Forstsektors bei und bietet somit neue Möglichkeiten des *Austauschs* von Gedanken und Positionen zwischen einem *erweiterten Kreis von Akteuren*.
- Die durch den NFP-Prozeß *verbesserte Kommunikation* zwischen den Akteuren unterstützt das Ausräumen existierender Mißverständnisse, fördert die Identifikation von Gemeinsamkeiten sowie die Bildung neuer Allianzen und kann dem Forstsektor insgesamt ein stärkeres politisches Gewicht verleihen.
- Das *föderale System* der Bundesrepublik erfordert neben der Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms mittelfristig auch die Etablierung von *Regionalen Waldprogrammen* auf Länderebene. Das NFP kann dabei für die Länder eine wichtige *Vorbild- bzw. Orientierungsfunktion* übernehmen.
- *Schwachpunkte* im bisherigen NFP-Prozeß sind die *mangelnde Operationalisierung* der gemeinsam erarbeiteten Ziele und Maßnahmen, das *Fehlen* eines Budgets und eines verbindlichen Zeitrahmens für deren Umsetzung sowie die *noch nicht erfolgte* Etablierung von entsprechenden Monitoring- und Evaluationsmechanismen.
- Viele Akteure kritisieren darüber hinaus die *mangelnde Intersektoralität* des NFP.
- Die *langfristigen Wirkungen* des Nationalen Waldprogramms lassen sich nur schwer prognostizieren, da sie entscheidend von der konkreten Umsetzung der erarbeiteten Ziele und Maßnahmen abhängen. Auf lange Sicht wäre eine *Integration* der NFP-Ergebnisse in die nationale und sub-nationale *Gesetzgebung* wünschenswert.

5.4 Ergebnisse der teilnehmenden Beobachtung zur Umsetzung internationaler Waldpolitik in ein „Nationales Waldprogramm (NFP)“

Die Ergebnisse in Kapitel 5.3 haben die zentrale Bedeutung des Instruments „Nationales Waldprogramm“ für die Umsetzung der internationalen Waldpolitik mehrfach aufgezeigt. Bei den vorliegenden Ergebnissen handelt es sich um eine Darstellung der Informationen und Erkenntnisse, die im Rahmen der *teilnehmenden Beobachtung* des Prozesses zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms gewonnen werden konnten. Gegenstand der Beschreibung ist zunächst die *erste Phase* des bundesdeutschen NFP von Oktober 1999 bis August 2000. Dabei werden zum einen die Ausgangssituation und die organisatorische Grundstruktur des Prozesses beschrieben, zum anderen erfolgt eine Analyse inhaltlicher und struktureller Einzelaspekte, die das Waldprogramm bzw. den bisherigen Prozeßverlauf geprägt haben. Schließlich werden die Ergebnisse dieser Analyse auf die künftige Gestaltung des Nationalen Waldprogramms projiziert und erste Veränderungen beschrieben, die im Zuge der *zweiten NFP-Phase* seit April 2001 zu beobachten waren.

Obwohl im Zuge der Untersuchung Protokolle zum Verlauf der einzelnen Veranstaltungen angefertigt wurden, war es nicht Ziel dieser Teiluntersuchung, Beiträge einzelner Akteure inhaltsanalytisch auszuwerten, vorhandene Konfliktlinien zu identifizieren oder die Existenz bestimmter Akteurskoalitionen nachzuweisen. Ein entsprechend detailliertes Procedere würde den Rahmen der Arbeit sprengen und sollte Gegenstand einer weiterführenden Untersuchung sein, die sich ausschließlich mit der Thematik „Nationales Waldprogramm“ befaßt. Aufgegriffen werden dagegen grundlegende *Charakteristika* und erste *Wirkungen* des Prozesses mit besonderer Relevanz für die Umsetzung von Vorgaben der internationalen Waldpolitik. Dieses Vorgehen bietet genügend Raum, um in der Diskussion Querverbindungen zu Kapitel 5.3.7 herzustellen und die Expertenmeinungen zum NFP mit den Ergebnissen aus der teilnehmenden Beobachtungen in Beziehung zu setzen. Im Sinne der verwendeten Methode (vgl. Kap. 4.4) fließen sowohl Beobachtungsdaten als auch ergänzende Informationen und Aspekte in die Ausführungen ein. Aus diesem Grund ist eine Vermischung von objektiver Ergebnisdarstellung und interpretativ-wertenden Elementen nicht immer zu vermeiden.

5.4.1 Ausgangssituation und Grundstruktur des NFP-Prozesses

Basierend auf den vom IPF formulierten Elementen und Prinzipien (vgl. Kap. 2.3) hat Deutschland unter Federführung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und

Forsten[351] im Oktober 1999 den gesellschaftlichen Dialogprozeß zur Erarbeitung eines nationalen Waldprogramms begonnen[352]. Die Beteiligung am NFP-Prozeß stand allen an der Thematik Wald und Waldnutzung interessierten staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen und Verbänden offen. Gesonderte Einladungen ergingen dabei an diejenigen Akteure, deren forstpolitisches Engagement auf Bundesebene dem BMVEL bekannt war.[353] Tagungsort waren Räumlichkeiten des Bundeslandwirtschaftsministeriums in Bonn, das auch die ansonsten notwendige Infrastruktur (z.B. Computer, Kopierer) zur Verfügung stellte. Die aktuellen Ergebnisse des Prozesses wurden der interessierten Öffentlichkeit über das Internet zur Verfügung gestellt [www.dainet.de/bml/nfp].

Im Rahmen eines ersten *Informationsgespräch*s in Bonn wurden den Akteuren zunächst die internationalen Zusammenhänge und die sich daraus ergebende Verpflichtung zur Erarbeitung eines NFP dargelegt. Um den Teilnehmern im Anschluß an das Gespräch eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Thematik zu ermöglichen, stellte das BMVEL zusätzlich entsprechendes Informationsmaterial zur Verfügung. Im Sinne eines offenen und partizipativ angelegten Verfahrens wurden alle Akteure zu einer aktiven Mitarbeit aufgerufen und eingeladen, ihre jeweiligen Positionen durch mündliche oder schriftliche Stellungnahmen in den Prozeß einzubringen. Darüber hinaus erläuterte das BMVEL den bislang geplanten Zeitablauf für die Erarbeitung des NFP und beauftragte die dem Ressort nachgeordnete Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH) mit einer wissenschaftlichen Analyse der spezifischen Relevanz der IPF-Handlungsvorschläge für die Bundesebene. Die Ergebnisse dieser Untersuchung sollten es den zukünftigen *Runden Tischen* ermöglichen, thematische Schwerpunkte für das bundesdeutsche NFP zu identifizieren und somit eine erste inhaltliche Struktur des Prozesses vorgeben.

Der zweite Runde Tisch, der im Dezember 1999 stattfand, widmete sich ausführlich der erwähnten BFH-Analyse und diskutierte einen vorläufigen Gliederungsentwurf für das Nationa-

[351] Seit 2001: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL).

[352] Das BML konnte dabei auf den Erfahrungen der sog. „Sechs-Länder Initiative“ zur Unterstützung des IFF aufbauen, die im Jahre 1998 im Rahmen einer Fallstudie die praktische Umsetzung der IPF-Handlungsempfehlungen auf nationaler Ebene überprüfte. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Verteilung der Kompetenzen für den Waldsektor zwischen Bund und Ländern wurde die Fallstudie unter Beteiligung der wichtigsten Interessenvertreter auf Länderebene durch das Land Baden-Württemberg in Zusammenarbeit mit dem BML als zuständiges Ressort auf Bundesebene durchgeführt. Im Hinblick auf in den IPF-Handlungsempfehlungen berührte Aspekte der internationalen Zusammenarbeit im Waldbereich, insbesondere mit Entwicklungsländern, waren auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) wesentlich beteiligt. In Folge der „Sechs-Länder Initiative“ hat Baden-Württemberg bereits Ende 1998 den Prozeß zu einem Länderwaldprogramm nach den Prinzipien des IPF initiiert (vgl. MLR 1998; MLR 2000).

[353] Eine Auflistung der am NFP-Prozeß teilnehmenden Organisationen und Verbände findet sich bei BML (2000): Nationales Forstprogramm Deutschland. S. 70.

le Waldprogramm, der vom Bundeslandwirtschaftsministerium auf Basis der vorliegenden Untersuchungsergebnisse erstellt worden war.[354] Wichtigstes Resultat des eintägigen Treffens mit den interessierten Akteuren war die Auswahl von fünf *Schwerpunkt-Themen*, die in den kommenden Monaten im Zentrum des NFP-Prozesses stehen sollten. Dabei wurden folgende forstpolitischen Handlungsfelder als Schwerpunkt-Themen identifiziert:

- Wald und Gesellschaft
- Wald und Biologische Vielfalt
- Die Rolle des Waldes im globalen Kohlenstoffhaushalt
- Bedeutung des nachwachsenden Rohstoffes Holz
- Beitrag der Forst- und Holzwirtschaft zur Entwicklung ländlicher Räume

Um eine Überlastung der Akteure zu vermeiden, einigte man sich darauf, im kommenden halben Jahr nur einen Runden Tisch pro Monat stattfinden zu lassen, der sich dann allerdings über einen Zeitraum von zwei Tagen erstreckte. Jeweils eines der fünf Schwerpunkt-Themen wurde dabei ausführlich diskutiert, unterschiedliche Positionen ausgetauscht, und wenn möglich, ein Konsens über konkrete Ziele und Maßnahmen herbeigeführt. Zu jedem Thema wurde vom BMVEL ein *Grundlagen-Papier* erstellt, das den Runden Tischen als Ausgangspunkt und gemeinsame Diskussionsbasis diente. Diese Papiere wurden etwa zwei Wochen vor den Treffen in Bonn an die Akteure verschickt, um den Vertretern der teilnehmenden Organisationen und Verbände die Möglichkeit zu geben, sich inhaltlich auf die Veranstaltung vorzubereiten.

Nach Durchführung dieser primär *fachpolitisch* ausgerichteten Runden Tische im Mai 2000, fanden im Juni und August noch zwei weitere Treffen statt, die sich auf eine abschließende Diskussion der bisherigen Ergebnisse und Erfahrungen aus dem NFP-Prozeß konzentrierten. Die Resultate der vorläufig ersten Phase des Nationalen Waldprogramms wurden in einem 70-seitigen Zwischenbericht zusammengefaßt und der Öffentlichkeit vom Bundeslandwirtschaftsminister am 04. Oktober 2000 auf der EXPO in Hannover vorgestellt.

[354] Gleichzeitig stützte sich das BML hierbei weitgehend auf die Vorarbeiten und Erfahrungen, die im Rahmen des baden-württembergischen Waldprogramms gemacht worden waren.

5.4.2 Inhaltliche Aspekte des NFP-Prozesses

Auswahl der „Schwerpunkt-Themen“

Die Auswahl der fünf Schwerpunkt-Themen auf Basis der inhaltlichen Vorarbeiten in Baden-Württemberg[355] und der Analyse der IPF-Handlungsvorschläge durch die Bundesanstalt für Forst- und Holzwirtschaft hat sich insgesamt als praktikabel und sinnvoll erwiesen. Im Rahmen der unter Kap. 5.4.1 aufgelisteten Themen konnte eine Vielzahl der aktuellen forstpolitischen Problemfelder in Deutschland mit den teilnehmenden staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren diskutiert werden. Dabei garantierte die Bandbreite der behandelten Inhalte – von Aspekten der Rohstoffbereitstellung bis hin zu speziellen Fragen des Naturschutzes im Wald – daß alle am Prozeß Beteiligten zentrale Elemente der eigenen Arbeit bzw. des eigenen Interesses berücksichtigt fanden. Wichtig war in diesem Zusammenhang, daß die auf internationaler Ebene stark zersplitterten waldrelevanten Komponenten erstmals in einem umfassenden Rahmen *zusammengeführt* und erörtert werden konnten. Dies galt in erster Linie für die beiden Themen „Wald und Biologische Vielfalt“ sowie „Rolle des Waldes im globalen Kohlenstoffhaushalt“, für die im institutionellen Gefüge der Vereinten Nationen als Bestandteil des Internationalen Waldregimes jeweils eigenständige Konventionen existieren. Dabei ließ es sich im Verlauf der Runden Tische nicht immer vermeiden, daß gewisse thematische Ähnlichkeiten oder Wiederholungen auftraten. So wurde beispielsweise das konsensuale Ziel „Förderung der Verwendung des nachwachsenden Rohstoffes Holz“ für insgesamt drei Schwerpunkt-Themen als relevant angesehen und wiederholt aufgegriffen. *Neue* Themen, die von den Akteuren im Verlauf des Diskussionsprozesses identifiziert werden konnten, wurden in einem gesonderten „Themen-Pool“ gesammelt und sollten ab Frühjahr 2001 in einer zweiten NFP-Phase behandelt werden (vgl. Kap. 5.4.6).[356]

Intersektorale Verknüpfung und Einordnung in eine Nachhaltigkeitsstrategie

Als wesentliche Ursachen für Waldzerstörung und -degradierung wurden im IPF/ IFF-Prozeß Faktoren ausgemacht, die außerhalb des eigentlichen Forstsektors liegen. Dies gilt auch für Deutschland, wo z.B. Luftverunreinigungen oder Infrastrukturmaßnahmen (u.a. Straßenbau, Ausweisung von Gewerbeflächen) den Wald gefährden. Daher empfiehlt das IPF bei der Erarbeitung Nationaler Waldprogramme eine intersektorale Vorgehensweise, welche die Ein-

[355] In diesem Zusammenhang sei nochmals auf die Ergebnisse der „Sechs-Länder Initiative“ aus dem Jahre 1998 hingewiesen, in deren Rahmen die Relevanz der IPF-Empfehlungen am Beispiel Baden-Württembergs abgeprüft wurde (vgl. MLR 1998).

flüsse anderer Sektoren bzw. deren Politiken auf den Wald umfassend analysiert und Schritte zur Harmonisierung der Sektorpolitiken sowie entsprechende Maßnahmen im Hinblick auf Walderhaltung und nachhaltige Bewirtschaftung formuliert.

In der ersten Phase des deutschen NFP-Prozesses wurden intersektorale Aspekte nur unzureichend diskutiert und die bisher erarbeiteten Handlungsempfehlungen zu wesentlichen Einflußfaktoren bzw. Verknüpfungen mit anderen Sektoren wie z.B. Landwirtschaft, Energie, Verkehr, Wasserwirtschaft waren nur wenig konkret oder wurden aus politischen Gründen weitgehend ausgeblendet. Einzelne sektorübergreifende Aspekte, wie etwa die Steuerpolitik, wurden zwar angesprochen, die notwendige Einordnung der Waldthematik in eine übergeordnete, alle Sektoren umfassende Nachhaltigkeitsstrategie war zunächst noch nicht zu erkennen.

Als problematisch erwies sich auch das intersektorale Verhältnis der am NFP-Prozeß beteiligten *Bundesministerien*. Deutlich waren in vielen Fällen Anzeichen einer mangelhaften Kooperationsbereitschaft und das Vorhandensein eines ausgeprägten Ressort-Denkens zu erkennen, die sich insgesamt negativ auf den Verlauf des Prozesses und dessen inhaltliche Gestaltung auswirkten. Beispielsweise blockierte das BMU einen in mühsamer Diskussion erarbeiteten Kompromiß zum Thema „Aufwendungen der Forstbetriebe für die Schutzfunktion des Waldes“ mit dem pauschalen Hinweis, daß der gefundene Konsens die Ansichten des eigenen Hauses nicht in ausreichendem Maße widerspiegeln würde und deshalb abzulehnen sei. Diese wenig konstruktive, uneinheitliche und von internen Spannungen geprägte Haltung der Regierungsvertreter stieß bei den nicht-staatlichen Akteuren auf weitgehendes Unverständnis und wurde als Erschwernis bei der Suche nach einvernehmlichen Lösungen empfunden.

5.4.3 Strukturelle Aspekte des NFP-Prozesses

Rolle des BMVEL und Modus der Partizipation

Das entscheidende Problem der organisatorischen Struktur des bundesdeutschen NFP-Prozesses war die *gleichzeitige* Rolle des Bundeslandwirtschaftsministeriums als eigenständiger Akteur, Moderator und redaktionell hauptverantwortliche Instanz. An mehreren Zeitpunkten der Diskussion gab das BMVEL bei der Moderation des Verfahrens seine Unparteilichkeit auf, vertrat eigene Interessen und Vorstellungen oder schloß sich in seiner Meinung explizit bestimmten Akteurskoalitionen an.

[356] Entsprechende Themen waren u.a. „Wald und internationale Zusammenarbeit/ internationaler Handel“, „Biodiversität, Waldbewirtschaftung und Naturschutz“ sowie „Die neue Rolle des Waldes“.

Vor allem die Vertreter der Naturschutzorganisationen und -verbände haben im Verlauf des NFP-Prozesses scharfe Kritik an dieser Art des Vorgehens geäußert. Um eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen aller Akteure zu gewährleisten, hätte die Moderation der Runden Tische durch eine unabhängige und für alle Beteiligten glaubwürdige Persönlichkeit bzw. Institution erfolgen müssen. Dagegen argumentierte das BMVEL damit, daß keine finanziellen Mittel für das Engagement eines neutralen Moderators zur Verfügung gestanden hätten. Ein solches Hindernis wird in den Handlungsempfehlungen des IPF unter Paragraph 17c in erster Linie als Problem von Entwicklungsländern gesehen und war für Deutschland nicht erwartet worden.

Gleichermaßen wurden weder Form noch Intensität der Partizipation der Akteure zu Beginn des Verfahrens ausreichend thematisiert. Trotz mehrfacher Hinweise aus Politikwissenschaft und Praxis der Technischen Zusammenarbeit erfolgten keine verbindlichen Absprachen zu einem konkreten Partizipations-Modus, der beispielsweise Aussagen zum Mandat der Beteiligten, zu Zeitvereinbarungen oder zu Rechten und Pflichten aller Akteure getroffen hätte.[357] Ebenso fehlte eine formalisierte Verpflichtung der Teilnehmer, sich an getroffene Absprachen zu halten, die ein interessenpolitisch motiviertes Ausscheren aus einmal erarbeiteten Kompromißlösungen hätte begrenzen können.

Gruppengröße, Moderation und Monitoring

Ein weiteres strukturelles Problem des NFP-Prozesses lag in der Tatsache begründet, daß im Rahmen der Runden Tische jeweils mit allen Akteuren im *Plenum* diskutiert wurde. Die große Anzahl von 35 bis 50 Teilnehmern pro Sitzung machte eine effektive und zielgerichtete Diskussionsführung in vielen Fällen unmöglich. So entwickelte sich aufgrund der zahlreichen Wortmeldungen eine Diskussionsdynamik, die eine gleichmäßige Beteiligung und eine ausgewogene Nutzung des fachlichen Potentials der Teilnehmer nur bedingt zuließ: Während bestimmte Akteure ihren Beitrag zum ursprünglichen Streitpunkt noch gar nicht liefern konnten, hatte sich die Diskussion über die Argumente und den Gedankenaustausch der vielen Vorredner bereits in eine völlig andere Richtung fortbewegt. Insofern wurden Wortmeldungen, die nun nicht mehr zur aktuellen Diskussion paßten, entweder zurückgezogen (und gingen somit verloren) oder sie trugen in einer Art „Bumerang-Funktion“ dazu bei, daß das glei-

[357] Vgl. BRÜGGEMANN (1999): Festlegungen zur Partizipation umfassen danach ein klares Mandat aller Beteiligten, Zeitvereinbarungen, offene Ergebnisse, gleiche Rechte und Pflichten aller Beteiligten, Kenntnisse und Lernprozesse, Rationalität und Feedback. Vgl. hierzu auch ILO (2000).

che (bereits erörterte) Thema immer wieder von neuem in die Diskussion zurückgelangte und das Verfahren unnötig in die Länge zog.

Die *Moderation* der Runden Tische durch das BMVEL offenbarte einen weiteren Schwachpunkt des NFP-Prozesses. So wurden moderne und zielführende Moderationsmethoden (z.B. Metaplan-Technik) und Medien zur Visualisierung der Diskussion – z.B. über Pinnwände mit entsprechenden Karten, Flip-Charts oder Overhead-Projektoren – überhaupt nicht oder in nicht adäquater Form eingesetzt. Hinzu kam aufgrund terminlicher Schwierigkeiten seitens BMVEL ein mehrmaliger Moderatorenwechsel (teilweise im Verlauf eines Tages), wodurch eine entsprechende Kontinuität in der Diskussionsleitung nicht immer gewährleistet war. Dieser Sachverhalt wurde von vielen Teilnehmern als unprofessionelles Verhalten wahrgenommen und dem BMVEL gleichzeitig als Desinteresse an einer effektiven Gestaltung des Nationalen Waldprogramms ausgelegt. Insgesamt wirkte sich der Moderations-Aspekt nachteilig auf die Grundstimmung im Prozeß und das Partizipationsverhalten der Akteure aus.

Gleichzeitig fehlte auch die Festschreibung eines unabhängigen *Monitoring* des Prozesses und seines Verlaufs sowie der Umsetzung von erarbeiteten Zielen und Maßnahmen. Diese Tatsache ist aus zwei Gründen kritisch zu beurteilen. Zum einen fordern sowohl die Abschlußberichte des IPF und des IFF als auch die Beschlüsse der ersten Sitzung des Waldforums der Vereinten Nationen (UNFF) explizit die Durchführung von Monitoring-Maßnahmen, um die nationale Berichterstattung zum Fortschritt und zur Effektivität der Umsetzung internationaler Vorgaben zu unterstützen. Zum anderen ist ein entsprechendes Monitoring unerläßlich, um die tatsächlichen Wirkungen der gemeinsam festgelegten Ziele und Maßnahmen auf nationaler Ebene nachvollziehen zu können. Auf diese Weise lassen sich mögliche Fehlentwicklungen identifizieren und externe Faktoren (z.B. andere Sektorpolitiken) herausarbeiten, welche die Umsetzung der NFP-Ergebnisse positiv oder negativ beeinflussen. Zusätzlich geht es darum, den am Prozeß beteiligten Akteuren ein zeitnahes Feedback zum aktuellen Stand der Zielerreichung zu geben und ihnen so die forstpolitische Relevanz des eigenen Engagements im Nationalen Waldprogramm vor Augen zu führen.

Grundlagen-Papiere

Als äußerst ambivalent erwies sich der Umstand, daß vom BMVEL zu jedem Runden Tisch ein thematisch ausgerichtetes Grundlagen-Papier erarbeitet wurde. Auf der einen Seite hatte dieses Verfahren den Vorteil, daß eine gewisse inhaltliche Struktur vorgegeben war, die den Anwesenden als Rahmen bzw. als Basis für die jeweiligen Diskussionen dienen konnte. Auf

der anderen Seite verhinderten die Grundlagen-Papiere häufig eine offene und „visionäre“ Auseinandersetzung mit dem Thema und führten zwangsweise dazu, daß in erster Linie nicht *inhaltlich*, sondern rein *redaktionell* diskutiert wurde. Wertvolle Zeit ging somit für wenig fruchtbare Auseinandersetzungen über grammatikalische und semantische Feinheiten verloren, was am eigentlichen Ziel der Veranstaltung – der offenen, innovativen und sektorübergreifenden Beschäftigung mit dem Thema Wald – weit vorbeiging. Zudem war die inhaltliche Qualität der Grundlagenpapiere sehr unterschiedlich. Komplexe Sachverhalte (z.B. die CO_2-Speicherleistung von Wäldern), die bereits im Vorfeld hätten beschrieben werden können, wurden daher oft erst in der Plenumsdiskussion aufgeworfen. Da das Fachwissen der Akteure in Bezug auf derartige Spezialfragen begrenzt war, kam es in der Folge dazu, daß entscheidende Aspekte ungeklärt blieben bzw. hintangestellt werden mußten. Von der Möglichkeit, externen Sachverstand zur Klärung von Einzelfragen heranzuziehen, wurde kaum Gebrauch gemacht.

5.4.4 Im Vorfeld des NFP-Prozesses nicht ausreichend geklärte Fragen

Verbindlichkeit des NFP und Implementationsmechanismen

Vielen Akteuren war bis zum Ende der ersten Phase des NFP-Prozesses nicht klar, welche konkrete *Verbindlichkeit* die erarbeiteten Ziele und Maßnahmen haben sollten. Mehrfache Nachfragen bis zum sechsten Runden Tisch belegen, daß nicht deutlich genug wurde, ob es sich beim Nationalen Waldprogramm um ein Sektor-Papier des BMVEL bzw. der Bundesregierung, ein unverbindliches Gemeinschaftswerk der beteiligten Akteure oder tatsächlich um ein neuartiges politisches Instrument handeln sollte. Vor allem der zeitliche Druck – bis zur Präsentation des NFP durch den zuständigen Minister auf der EXPO 2000 in Hannover – ein entsprechendes Ergebnis vorweisen zu können, verstärkte bei vielen Akteuren das Gefühl, es handle sich im Endergebnis doch „nur“ um ein BMVEL-Papier, das primär für die Außendarstellung des Ministeriums genutzt werden sollte. In der Folge kam es bei einer Reihe von Beteiligten zu einer Drosselung des Engagements bzw. zu einem Ausstieg aus dem Prozeß. Den Akteuren muß zu Beginn einer zweiten NFP-Phase dezidiert vermittelt werden, welchen Status bzw. welche politische Verbindlichkeit das Nationale Waldprogramm und die gemeinsam erarbeiteten Ergebnisse haben. Nur wenn von den Regierungsvertretern eindeutige Aussagen getroffen werden, was mit den Ergebnissen des Dialog-Prozesses mittel- bis langfristig geschehen soll, ist auch zukünftig mit einem weiteren Engagement der relevanten Organisationen und Verbände zu rechnen.

Die IPF/ IFF-Handlungsempfehlungen verweisen nachdrücklich auf Maßnahmenbündel zur *Umsetzung* Nationaler Waldprogramme, die klar nach Zielen und Aktivitäten gegliedert sind. Die Ergebnisse der ersten Phase des deutschen NFP-Prozesses waren dagegen kaum umsetzungsorientiert formuliert. Handlungsempfehlungen, die zu den jeweiligen Themenbereichen erarbeitet wurden, blieben weitgehend unverbindlich und enthielten keine eindeutigen Hinweise auf näher definierte Implementationsmechanismen. Die Formulierung konkreter Maßnahmen und Aktivitäten sowie ein Zeitplan für die Umsetzung im Hinblick auf das allgemeine Ziel einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland wurde nicht vorgenommen. Ein für alle Akteure nachvollziehbares System klarer Zielvorgaben, der Vollzugskontrolle, der Ergebnisbewertung und ein Berichtswesen zum NFP wurden ebenfalls noch nicht entwickelt. Um dem Nationalen Waldprogramm ein Minimum ein faktischer Wirksamkeit zu verleihen, darf sich der Prozeß zukünftig nicht in unverbindlichen Empfehlungen erschöpfen, sondern muß zu klaren Handlungsvorgaben führen, deren Umsetzung im Rahmen einer Erfolgskontrolle überprüft und offengelegt werden kann.

Insgesamt ließ sich beobachten, daß die beiden Aspekte der (mangelnden) Verbindlichkeit und der (fehlenden) Implementationsmechanismen die *zentralen* Kritikpunkte am bisherigen Verlauf des NFP-Prozesses waren. Nicht-staatliche Akteure, deren Teilnahme am Nationalen Waldprogramm mit einem hohen personellen und finanziellen Aufwand verbunden war, stellten mehrfach explizit die Frage nach der Sinnhaftigkeit bzw. dem Nutzen des eigenen Engagements, wenn schlußendlich keine konkreten Auswirkungen zu erwarten seien. Der Beteiligung an einem „talk-shop“ ohne politische Relevanz wurde eine klare Absage erteilt. Aufgrund dieses Sachverhaltes war zu befürchten, daß der für mehrere Jahre konzipierte Dialogprozeß zur Erarbeitung des NFP in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum zum Erliegen kommen würde.

Behandlung schriftlicher Beiträge und Schlußredaktion

Ein weiteres Problem bei der Durchführung des NFP-Prozesses stellte die Behandlung *schriftlicher Beiträge* dar, die von den Akteuren zu den einzelnen Themen eingebracht wurden. Die schriftlichen Stellungnahmen lagen jeweils zu Beginn der Runden Tische als Kopien aus, in den Diskussionen selbst wurden allerdings nur diejenigen Beiträge behandelt, die auch von einem der Anwesenden im Plenum vertreten wurden. Vorschläge, deren Verfasser nicht vor Ort sein konnten, fanden keine Berücksichtigung und gingen i.d.R. verloren. Diese Tatsache stieß vor allem bei kleinen Organisationen und Verbänden auf Kritik, die aufgrund personel-

ler oder finanzieller Probleme nur unregelmäßig bzw. nicht über zwei Tage hinweg am NFP teilnehmen konnten und sich deshalb gegenüber anderen Akteuren benachteiligt fühlten. Darüber hinaus entstand teilweise der Eindruck, daß das BMVEL nicht alle Beiträge öffentlich und rechtzeitig zur Verfügung stellte, bzw. die entsprechenden Inhalte in der Redaktion der Texte nicht oder nur bruchstückhaft berücksichtigte.

Ebenfalls problematisch gestaltete sich die *Schlußredaktion* des NFP-Papiers zur Dokumentation der ersten Phase des Prozesses durch eine vom BMVEL benannte und koordinierte Redaktionsgruppe. Auch hier wurden einige der bereits diskutierten Inhalte nicht aufgenommen; schriftliche Stellungnahmen zu einzelnen Themen blieben unberücksichtigt. Der für das Redaktionsteam nominierte Vertreter der Umwelt-NGOs nahm an den eigentlichen Arbeiten ohne spezielle Begründung nicht teil, so daß Positionen dieser Interessensgruppe nur unzureichend berücksichtigt werden konnten. Weiterhin unterlag das Papier offenbar einer weiteren, im Vorfeld nicht abgestimmten Endredaktion durch das BMVEL. In der Folge provozierte das im letzten Runden Tisch im August 2000 vorgelegte Produkt erneut heftige Diskussionen zu bereits abgeschlossen geglaubten Themenkomplexen, die im Papier nicht zur Zufriedenheit aller Akteure wiedergegeben waren. Einige der Beteiligten – insbesondere auf Seite der Umweltverbände – waren über diese Vorgehensweise enttäuscht, und äußerten sich im Nachhinein sehr kritisch über den Prozeß zur Erarbeitung des Nationalen Waldprogramms.

Dokumentation des Prozesses und Umgang mit Minderheiten-Voten

Die *Dokumentation* der Diskussionen und Ergebnisse der einzelnen Runden Tische war insgesamt unzureichend. Die nach den jeweiligen Veranstaltungen an die Akteure versandten Ergebnisprotokolle spiegelten die Diskussion nicht oder nur sehr eingeschränkt wider, da das BMVEL davon ausging, daß die Ergebnisse der einzelnen Gespräche in den während der Sitzungen überarbeiteten Grundlagenpapieren enthalten wären. Auf diese Weise war es jedoch den nichtanwesenden Akteuren in der Retrospektive kaum möglich nachzuvollziehen, wie einzelne Positionen in den NFP-Papieren zustande gekommen waren.

Eine weitere, von Beginn des NFP-Prozesses an ungeklärte Frage, war der Umgang mit *Minderheiten-Voten*, also abweichenden Meinungen, die von einzelnen Akteuren bzw. Akteurskonstellationen trotz intensiver Diskussion weiterhin vertreten wurden. Im Verlauf des Prozesses wurde i.d.R. versucht, sich bei allen Themen auf einen Kompromiß oder einen kleinsten gemeinsamen Nenner zu einigen, anstatt nicht ausräumbare Konflikte deutlich zu benennen und existierende Minderheiten-Voten in den Text des Papiers aufzunehmen. Dies ist inso-

fern bedauerlich, als gerade das Aufzeigen von latenten und manifesten Konfliktfeldern für zukünftige Diskussionen und eine Suche nach möglichen Lösungen wichtig erschien. Nur wenn die unverfälschte Position der anderen Seite bekannt ist, kann im weiteren Verlauf der Diskussion nach Argumenten gesucht werden, um diese zu entkräften oder um die eigene Position zu modifizieren.

5.4.5 Akteursspezifische Aspekte des NFP-Prozesses

Mandat

Im Verlauf der insgesamt neun Runden Tische wurde von mehreren Akteuren geäußert, daß es ihnen von Seiten der eigenen Organisation oder des eigenen Verbandes an Klarheit über ihr *Mandat* im Rahmen des NFP-Prozesses mangele. In der Folge wurde die Ablehnung bestimmter Formulierungen oder Kompromißvorschläge mit dem Argument begründet, daß man für die Behandlung dieser speziellen Frage nicht entsprechend autorisiert bzw. nicht entscheidungsbefugt sei. Diese Haltung erwies sich in einigen Fällen als regelrechter „Diskussions-Killer“, da mit dem Verweis auf ein unklares Mandat die Erarbeitung von Kompromiß-Vorschlägen oder Lösungsansätzen gar nicht erst zugelassen wurden. Dabei besteht ein enger Zusammenhang zum bereits erwähnten Aspekt „Modus der Partizipation“, dessen rechtzeitige und eindeutige Klärung die Mandats-Problematik hätte verhindern können.

Kreis der Akteure

Die IPF-Vorschläge führen als ein Schlüsselelement zur Durchführung eines NFP die „partnerschaftliche Gestaltung unter Einbeziehung aller am Prozeß interessierten Akteure“ an. Diese Formulierung ist wenig konkret und läßt offen, ob es sich bei den Akteuren in erster Linie um Vertreter von Organisationen und Verbänden handelt, oder ob die „Gesellschaft an sich“ in den Prozeß eingebunden werden soll. Im Sinne eines pragmatischen und in einem überschaubaren Zeitraum durchführbaren NFP-Ansatzes entschied sich das BMVEL für die Mitarbeit institutionell abgrenzbarer Organisationen und Verbände. Auf diese Weise ließ sich zum einen sicherstellen, daß die Teilnehmer durch ihre organisations- bzw. verbandsinterne Verankerung ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Representativität aufwiesen. Zum anderen trug die Beteiligung von Akteuren, die haupt- oder nebenberuflich mit der Vertretung bestimmter Interessen betraut sind dazu bei, den NFP-Prozeß von Beginn an auf ein vergleichsweise hohes fachliches Niveau zu heben. Ein inhaltlicher Schwachpunkt war die fehlende

Beteiligung von Seiten des Sektors Tourismus/ Fremdenverkehr sowie der einschlägigen Sportverbände. Da der Wald in Deutschland gerade für diese beiden Bereiche eine herausragende Rolle spielt, wäre eine Integration von entsprechenden Akteuren in die erste Phase der Erarbeitung das Nationalen Waldprogramms sehr wünschenswert gewesen. Ebensowenig waren die Kirchen als große Waldbesitzer vertreten.

NFP-Budget und finanzielle Ressourcen der Akteure

Das BMVEL trug die Grundkosten für die Organisation des Nationalen Waldprogramms einschließlich der Versorgung der Teilnehmer bei den zweitägigen Runden Tischen. Aufgrund der angespannten Haushaltslage und der geringen Vorlaufzeit für eine rechtzeitige Planung des Prozesses konnte das BMVEL jedoch kein ausreichendes *Budget* bereitstellen, aus dem sich beispielsweise Fachgutachten, die Erstellung von Grundlagenpapieren, eine neutrale Moderation oder ein unabhängiges Monitoring des Prozesses hätten finanzieren lassen. Dadurch waren wesentliche Engpässe und Mängel im Prozeß vorprogrammiert, die zum Teil bereits in den oben dargestellten Ausführungen angeklungen sind.

Die Gesamtzahl von neun Runden Tischen (davon sechs zweitägig angelegte Veranstaltungen) war für einige Akteure sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht eine Überforderung. Vor allem kleine und mitgliedsschwache Organisationen und Verbände waren hiervon betroffen. Um auch zukünftig dem Gedanken nach Beteiligung *aller* glaubhaft interessierten Akteure am NFP Rechnung tragen zu können, wird man nicht umhinkommen, sich mit der Lösung dieses Problems auseinanderzusetzen.

Teilnahmeverhalten

Eine Analyse des Teilnahme-Verhaltens der einzelnen Akteure im NFP-Prozeß zeigt sehr unterschiedliche Muster auf. Ohne auf die Hintergründe der spezifischen Verhaltensweisen eingehen zu können, läßt sich erkennen, daß die Runden Tische in vielen Fällen sehr *selektiv* besucht wurden (vgl. Abb. 19). Dabei waren drei grundlegende Strategien zu beobachten: Zum einen wurden von Organisationen und Verbänden nur diejenigen Veranstaltungen besucht, die in einem direkten inhaltlichen Zusammenhang mit der eigenen Arbeit bzw. den eigenen Interessen standen. Zum zweiten wurde die Teilnahme am Prozeß nach dem Besuch der ersten zwei oder drei Runden Tische gedrosselt oder völlig eingestellt und die erste Phase des Waldprogramms pauschal als Fehlentwicklung kritisiert. In einer dritten Strategie wurden

vorrangig solche Veranstaltungen besucht, in denen es um die Klärung grundlegender Modalitäten bzw. um die Diskussion oder Redaktion der *Abschlußpapiere* ging. In diesem Zusammenhang wurde von einzelnen Akteuren gezielt versucht, bereits bestehende Kompromisse in den Schlußverhandlungen zur ersten NFP-Phase erneut in Frage zu stellen oder ganz zu kippen. Vor diesem Hintergrund scheint es angebracht, die Kritik vieler Organisationen und Verbände an einzelnen Elementen des Nationalen Waldprogramms zu relativieren. Akteure, denen aufgrund eines mangelhaften Engagements im eigentlichen Prozeß das Zustandekommen bestimmter Konsenslösungen entgeht, haben naturgemäß Schwierigkeiten mit einer entsprechenden Bewertung und Akzeptanz der vorliegenden Ergebnisse. Eine solche ex-post erfolgende Infragestellung der erzielten Konsenslösungen wirkt auf die übrigen Akteure angesichts der Offenheit des Prozesses mit grundsätzlich identischen Partizipationsmöglichkeiten berechnend bzw. destruktiv.

Zur Illustration des beschriebenen *Teilnahmeverhaltens* dient Abb. 19, die exemplarisch das Engagement von zwei unterschiedlichen Akteursgruppen (Clustern) bei der Erarbeitung des Nationalen Waldprogramms darstellt.

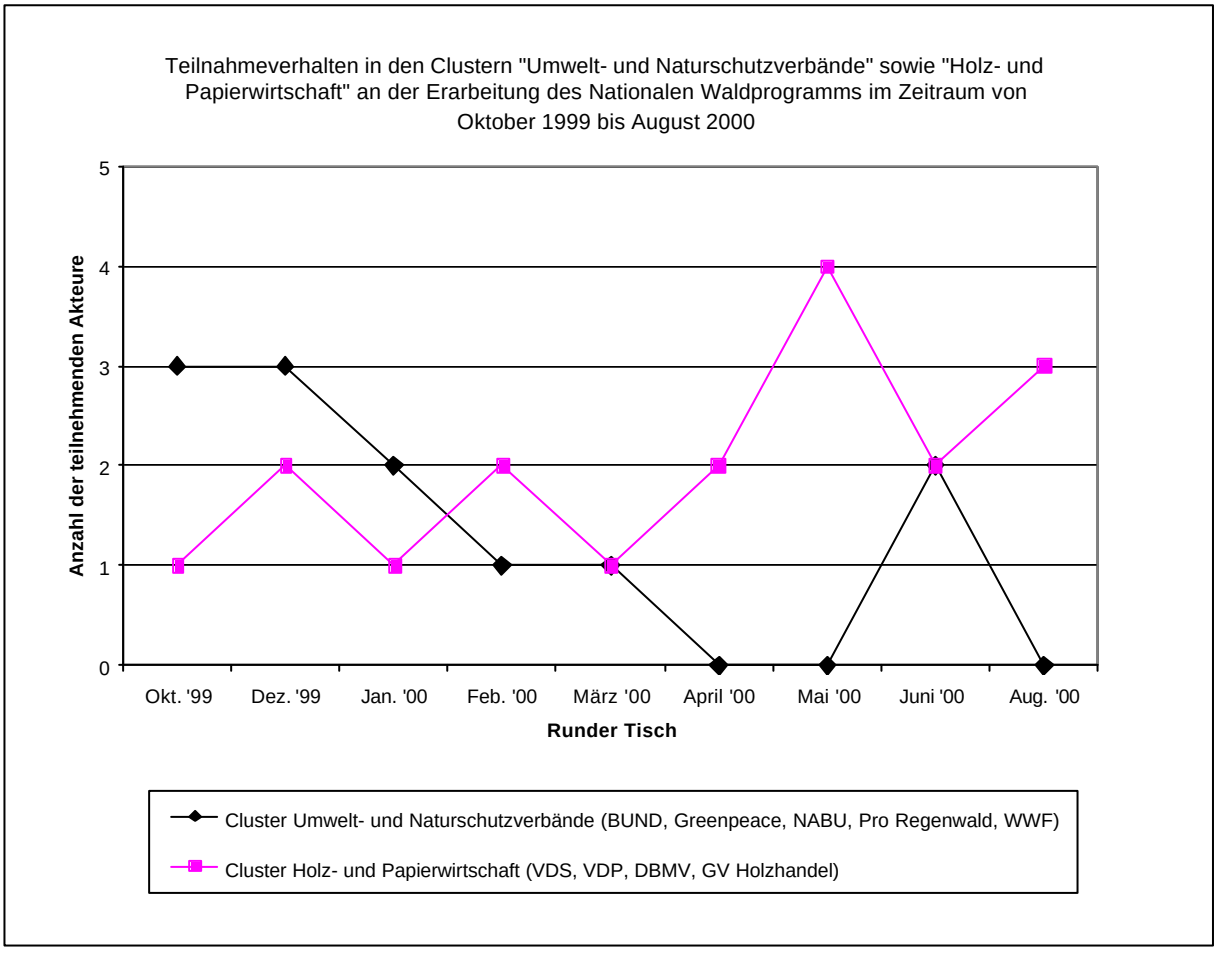


Abb. 19: Teilnahmeverhalten in der ersten Phase des Nationalen Waldprogramms

Das Teilnahmeverhalten der insgesamt vier Akteure aus dem Cluster Holz- und Papierwirtschaft (VDS, VDP, DBMV, GV Holzhandel)[358] bewegt sich über sechs Monate hinweg (Okt. 1999 bis April 2000) auf einem niedrigen Niveau. Dabei wurden die Runden Tische abwechselnd von einem bzw. zwei Akteuren besucht. In der Mai-Veranstaltung 2000 ist ein Anstieg auf vier Akteure zu beobachten, d.h. alle genannten Verbände waren an diesem Runden Tisch vertreten; in den nächsten beiden Sitzungen ging das Engagement wieder zurück. Betrachtet man die diskutierten Themen, läßt sich eine Erklärung für dieses Verhalten finden. Gegenstand der Mai-Veranstaltung war die „Bedeutung des nachwachsenden Rohstoffes Holz", ein Thema, das die zentralen Interessen der Akteure im Cluster Holz- und Papierwirtschaft berührte. Vor diesem Hintergrund kann das Teilnahmeverhalten im Cluster Holz- und Papierwirtschaft derjenigen Akteursgruppe zugeordnet werden, welche primär Veranstaltungen besuchte, die in einem direkten inhaltlichen Zusammenhang mit der eigenen Arbeit bzw. den eigenen Interessen standen.

Die insgesamt fünf Akteure aus dem Cluster Umwelt- und Naturschutzverbände (BUND, Greenpeace, NABU, Pro Regenwald, WWF)[359] zeigten ein anderes Teilnahmeverhalten. An den ersten beiden Runden Tischen, die der strukturellen und inhaltlichen Vorbereitung des NFP-Prozesses dienten, waren sie mit jeweils drei Akteuren vertreten. Im Zuge der folgenden Veranstaltungen, die sich konkret mit den unter Kap. 5.4.1 aufgeführten Themen befaßten, ging das Engagement jedoch kontinuierlich zurück und kam in den Monaten April („Wald und Klima") und Mai („Bedeutung des nachwachsenden Rohstoffes Holz") völlig zum Erliegen. Der Runde Tisch im Juni („Auswertung der bisherigen Ergebnisse") wurde nochmals von zwei Akteuren besucht, die abschließende Sitzung im August von den Umwelt- und Naturschutzverbänden offen boykottiert. Als Gründe für dieses Verhalten wurden z.B. von Pro Regenwald die Vernachlässigung wichtiger internationaler Aspekte, die mangelnde Intersektoralität des NFP und die unzureichende Moderation durch das BMVEL angegeben.[360] Noch deutlicher äußerte sich der WWF: „[...] bis zum jetzigen Zeitpunkt kann das Nationale Forstprogramm nur als Fachbeitrag der deutschen Forstwirtschaft gesehen werden".[361] Diese Aussage dürfte den eigentlichen Grund für die mangelnde Teilnahme bzw. das Fernbleiben der Umwelt- und Naturschutzverbände vom Prozeß widerspiegeln. Offensichtlich hatte man be-

[358] Das Cluster umfaßt alle Akteure der Holz- und Papierwirtschaft, die an mindestens einem der Runden Tische in der ersten Phase des Nationalen Waldprogramms teilgenommen haben. Im einzelnen sind dies der Verband der Deutschen Sägeindustrie (VDS), der Verband der Deutschen Papierfabriken (VDP), der Deutsche Biomasseverband (DBMV) und der Gesamtverband Holzhandel (GV Holzhandel).
[359] Das Cluster umfaßt alle Akteure, die an mindestens einem der Runden Tische in der ersten Phase des Nationalen Waldprogramms teilgenommen haben.
[360] Schreiben von Pro Regenwald an das BMVEL vom 17.08.2000.
[361] Schreiben des WWF an das BMVEL vom 16.08.2000.

reits nach den ersten drei Runden Tischen den Eindruck gewonnen, die eigenen Interessen im Waldprogramm nicht adäquat durchsetzen zu können und entschloß sich daraufhin zu einer Drosselung bzw. Einstellung des Engagements.

5.4.6 Die zweite NFP-Phase – Stand und Ausblick

Die zweite Phase des NFP-Prozesses wurde im *April 2001* mit einem Runden Tisch zu Verfahrens- und Organisationsfragen für die weitere Gestaltung des Nationalen Waldprogramms begonnen. Dabei lagen Organisation, Durchführung und Moderation der Sitzung erneut in der Zuständigkeit des BMVEL.

Wie bereits in der ersten NFP-Phase wurden den Akteuren zunächst die internationalen Zusammenhänge und die sich daraus ergebende Verpflichtung zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms dargelegt. Anschließend erfolgte ein kurzer Überblick zum bisherigen Werdegang des NFP in den Jahren 1999 und 2000. Ebenfalls aufgegriffen wurden die Bemühungen einiger Bundesländer zur Etablierung von sog. Regionalen Waldprogrammen auf subnationaler Ebene, für welche das bundesdeutsche NFP die Funktion eines Vorbildes bzw. eines nationalen Referenzrahmens übernimmt.

Im Mittelpunkt des Runden Tisches stand sodann die Erarbeitung von Vorschlägen zur künftigen Optimierung des Prozesses. Als Ausgangspunkt der Diskussion diente dabei die *auf Basis der vorliegenden Untersuchung* angefertigte Analyse zur ersten Phase des NFP-Prozesses (vgl. HOFMANN, LISS & PRETZSCH 2001). Im Verlauf der zweitägigen Veranstaltung wurden die unter Kap. 5.4.5 dargestellten Kritikpunkte einzeln besprochen und Möglichkeiten zu deren Lösung aufgezeigt. Auf diese Weise gelang es, einen verbindlichen **„Leitfaden“** für die weitere Gestaltung des Nationalen Waldprogramms zu erarbeiten, dem alle anwesenden Akteure zustimmen konnten.[362]

Konkrete Neuerungen sind z.B. das Festschreiben einer unabhängigen Moderation des Prozesses, Verfahren zum Umgang mit Minderheiten-Voten und zur Erarbeitung von Grundlagen-Papieren sowie Aussagen zum Monitoring bzw. zur Erfolgskontrolle des NFP. Der komplette Leitfaden findet sich in Anhang V. Darüber hinaus konnte eine Einigung über zukünftige Schwerpunkt-Themen herbeigeführt werden, die im Rahmen des Nationalen Waldprogramms behandelt werden sollen:

- Wald und internationale Zusammenarbeit/ internationaler Handel

- Biodiversität, Waldbewirtschaftung und Naturschutz
- Bedeutung und Rolle der Forst- und Holzwirtschaft
- Politikinstrumente
- Die neue Rolle des Waldes

Die beiden ersten Themen wurden bereits an Runden Tischen diskutiert, die im September 2001 sowie im Februar 2002 in Räumlichkeiten des BMVEL stattfanden. Im Gegensatz zur ersten Phase des NFP-Prozesses hat sich eine Reihe von interessanten **Veränderungen** ergeben, die sich unmittelbar auf die Vorgaben des neuen Leitfadens zurückführen lassen. Einige dieser Veränderungen werden kurz aufgegriffen und beschrieben:

Die **Moderation** des Prozesses durch einen professionellen und unabhängigen Moderator erweist sich als wichtiger Baustein für die effektive Gestaltung der Runden Tische. Techniken zur Visualisierung von Beiträgen oder zur Zusammenfassung von Zwischenergebnissen sowie die zeitweise Aufteilung des Plenums in Arbeitsgruppen vermeiden wenig zielführende Diskussionen und wirken sich positiv auf die Arbeitsmotivation der Teilnehmer aus. Gleichzeitig unterbindet die neutrale Stellung des Moderators den Vorwurf mangelnder Objektivität bzw. Parteilichkeit in der Moderation und steigert die Grundzufriedenheit der Akteure mit dem Prozeßverlauf.

Die Festschreibung eines klar definierten Umgangs **mit Minderheiten-Voten** trägt dazu bei, daß auch abweichende Meinungen entsprechend berücksichtigt und dokumentiert werden. Auf diese Weise läßt sich verhindern, daß ein „Konsens um jeden Preis" angestrebt wird, der häufig nur einen kleinsten gemeinsamen Nenner darstellt und deshalb wenig zur Erarbeitung von operationalen Zielen und Maßnahmen beiträgt. Gleichzeitig wird der wichtige Kritikpunkt entkräftet, daß die Meinungen bestimmter Akteursgruppen stärker Eingang in das Nationale Waldprogramm finden als die Ansichten anderer Organisationen und Verbände. Insgesamt erhöht sich die Transparenz des NFP, da die Vielfalt der vorhandenen forstpolitischen Positionen offen benannt und nach außen dokumentiert wird.

Auffällig ist das sich verändernde **Rollenverhalten** einiger Akteure. Das in der ersten Phase zentral und übermächtig agierende BMVEL (Moderator, Akteur, redaktionell verantwortliche Instanz) befaßt sich im aktuellen Prozeß nur noch mit organisatorischen Fragen (z.B. Koordination von Terminen, Versendung von Schriftstücken) und agiert ansonsten als gleichberechtigter Teilnehmer mit eigenen Interessen und Vorstellungen. Dabei hat es mehrfach eine neuartige *„Vermittlerrolle"* übernommen und bei konfliktären Themen entscheidend zur Erarbei-

[362] Der auf Bundesebene erarbeitete Leitfaden wurde gleichzeitig mit wenigen Änderungen in den Prozeß zur

tung von Kompromißlösungen beigetragen. Als Beispiel sei der Konflikt über die Umbenennung des ehemaligen „Nationalen Forstprogramms“ in ein „Nationales Waldprogramm“ aufgeführt, der durch die vermittelnde Tätigkeit des BMVEL aus dem Weg geräumt werden konnte.

Außerordentliche Veränderungen betreffen das **Engagement** einer ganzen Reihe von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Im Gegensatz zur ersten NFP-Phase, die vorrangig durch eine Art *„Konsumentenhaltung“* der Teilnehmer geprägt war, ist die deutliche Bereitschaft zu erkennen, verstärkt Eigenverantwortung zu übernehmen und sich gestalterisch-aktiv am Geschehen zu beteiligen. Einzelne Akteure wie z.B. Greenpeace oder die Landesforstverwaltung des Saarlandes haben sich zur Leitung bzw. Koordination themengebundener Arbeitsgruppen bereit erklärt und in diesem Zusammenhang entsprechende **Grundlagen-Papiere** zur Vorlage im Plenum erarbeitet. Auch die Erstellung der Protokolle sowie die inhaltliche Redaktion von Abschlußdokumenten wird aus dem Kreis der Akteure geleistet und obliegt nicht mehr ausschließlich dem BMVEL. Darüber hinaus hat die **Anzahl der Teilnehmer** an den Runden Tischen zugenommen und bewegt sich inzwischen in einer Größenordnung von etwa 60 Akteuren.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß mit dem NFP-Prozeß (neben der privatwirtschaftlichen Zertifizierung von nachhaltiger Waldwirtschaft) erstmals globale, rechtlich nicht bindende Vorgaben, eine nachweisbare Dynamik und Wirkung auf nationaler Ebene entfalten. Die langfristigen Effekte dieser Entwicklung auf den Wald und seine Bewirtschaftung in Deutschland lassen sich mit Hilfe dieser Erkenntnisse allerdings noch nicht prognostizieren.

Erarbeitung eines Regionalen Waldprogramms in Bayern übernommen.

6 Diskussion

Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit stand die Frage nach den *Wirkungen*, welche die zunehmende Globalisierung der Waldpolitik auf das nationale, föderal strukturierte forstpolitische System der Bundesrepublik hat. Oder, konkreter gefaßt: Es sollte analysiert werden, wie sich die Impulse und Vorgaben des Internationalen Waldregimes auf die Wahrnehmung, das Handeln und den politikfeldspezifischen Einfluß der waldrelevanten Akteure in Deutschland auswirken. Dabei wurde bewußt auf eine weitere Fokussierung des Untersuchungsziels verzichtet, um eine möglichst offene Herangehensweise an die Thematik zu gewährleisten und um dem explorativen Charakter der Arbeit gerecht zu werden.

Die theoretische Auseinandersetzung mit dem Global Governance-Konzept und der Regimeanalyse führte zur Aufstellung von sechs Hypothesen sowie eines Katalogs von forschungsleitenden Fragen. Letztere übernahmen eine strukturgebende Funktion für die Durchführung der Untersuchung (v.a. der Experteninterviews) und sollten in ihrer Gesamtheit zur Überprüfung der Hypothesen beitragen.

Vor diesem Hintergrund gliedert sich das Diskussionskapitel in zwei Teile. Zum einen werden die angewandten Methoden in Bezug auf ihre *Stärken und Schwächen* kritisch beleuchtet und ihr *Beitrag zur Beantwortung der zugrundeliegenden Fragestellung* bewertet. Zum anderen greift das Kapitel die *Ergebnisse der Untersuchung* auf und diskutiert sie im Kontext der theoretisch abgeleiteten Hypothesen.

6.1 Diskussion der angewandten Methoden

Insgesamt orientierte sich die Arbeit am sozialempirischen Forschungsansatz der *qualitativen Fallstudie* (vgl. Kap. 4). Dieser widmet sich typischerweise einem abgrenzbaren thematischen Zusammenhang, der sich auf *komplexe Vorgänge und Strukturen* bezieht. Konkret wurde versucht, einen genaueren Einblick in das *Zusammenspiel einer Vielzahl von Faktoren* zu geben, um die Wirkungen des Internationalen Waldregimes auf nationaler Ebene in ihrer Ganzheitlichkeit möglichst realitätsgerecht zu erfassen. Gemäß dem *multimethodischen Anspruch* der qualitativen Fallstudie wurde in Anlehnung an LAMNEK (1993: 5) und WITZEL (1982: 67) eine *Kombination von mehreren Erhebungsmethoden* (Methodentriangulation) verwendet. Im Einzelnen waren dies die sozialwissenschaftliche Inhaltsanalyse, das problemzentrierte Interview und die teilnehmende Beobachtung. Eine derartige Kombination eignet sich laut ATTESLANDER (1995: 72) besonders gut zur Überprüfung sozialwissenschaftlicher Problemzusammen-

hänge und ergänzt sich gegenseitig. Analog zur Schwerpunktsetzung in der Ergebnisdarstellung (vgl. Kap. 5) wird den Interviews auch in der Methodendiskussion der größte Stellenwert beigemessen.

1) Sozialwissenschaftliche Inhaltsanalyse

Die Inhaltsanalyse der parlamentarischen Vorgänge zu waldbezogenen Themen sowie der Jahresberichte ausgewählter Landesforstverwaltungen und der Agrarberichte des BMVEL lassen sich methodisch dem *quantitativen Paradigma* der Sozialforschung zuordnen (vgl. Kap. 4.2). Ziel war es, durch die Analyse von schriftlich fixierten Kommunikationsinhalten Rückschlüsse auf nicht-sprachliche Phänomene (z.B. Wahrnehmungen, Einstellungen oder Situationsdeutungen) zu ziehen.

Die *Analyse der DIP-Materialien* (vgl. Kap. 4.2.3, Abs. a) wurde in erster Linie durch die Tatsache erschwert, daß sich viele der parlamentarischen Vorgänge mit Themen auseinandersetzten, die sich nicht eindeutig einer der aufgestellten Kategorien zuordnen ließen. Eine relativ große Anzahl an Vorgängen mußte deshalb den Residualkategorien „Sonstiges“ zugeordnet werden (vgl. Anhang I). Darüber hinaus erwies sich die Untergliederung des Kategoriensystems als zu detailliert für die Untersuchung. In fünf der insgesamt 22 Unterkategorien umfaßte die Anzahl der jeweils ausgeschiedenen parlamentarischen Vorgänge weniger als zehn Einzelvorgänge, in drei Fällen konnte den Kategorien kein einziger Vorgang zugeordnet werden. Für die Zielsetzung der Arbeit wäre es ausreichend gewesen, sich auf die beiden Oberkategorien „Wald-Natur-Umwelt“ und „Forst- und Holzwirtschaft“, sowie die dazugehörigen Hauptgliederungspunkte zu konzentrieren.

Die Auswertung der Analyseergebnisse beschränkte sich auf absolute Häufigkeitsverteilungen zur Identifizierung grundlegender Tendenzen. Weiterführende statistische Testverfahren kamen hingegen nicht zum Einsatz. Um dem Vorwurf einer mangelnden statistischen Überprüfung der Daten entgegenzutreten, sei darauf verwiesen, daß die quantitativen Ergebnisse der Untersuchung primär zur *Ergänzung* der qualitativen Verfahren herangezogen wurden, die im Mittelpunkt der Arbeit standen.

Die Probleme bei der *Analyse der Jahresberichte* ausgewählter Landesforstverwaltungen sowie der *Agrarberichte des BMVEL* (vgl. Kap. 4.2.3, Abs. b) sind denen der DIP-Analyse in vielen Belangen ähnlich. Auch hier erwies sich die Untergliederung des Kategoriensystems als zu detailliert; für die Zielsetzung der Arbeit wäre es ausreichend gewesen, sich auf die

sechs aufgestellten Oberkategorien (vgl. Anhang II) zu beschränken. Übertragbar sind gleichzeitig die Ausführungen zur statistischen Analyse der gewonnenen Daten.

Ein weiterer Schwachpunkt waren die unterschiedlichen Formate der einzelnen Jahresberichte. Beispielsweise variierten Seitengestaltung, Schriftgröße oder Zeilenabstand zwischen den betrachteten Bundesländern. Dies hatte zwar keinen Einfluß auf die interessierende Größe der Erwähnungshäufigkeiten, beeinflußte aber die Dimension der Zeilenzahl in erheblichem Maße (vgl. Kap. 5.2). Es wurde versucht, dieser Tendenz mit einem (subjektiven) Korrekturfaktor entgegenzuwirken, eine gewisse Verzerrung der Ergebnisse kann allerdings nicht vollkommen ausgeschlossen werden. Schließlich wäre eine Ausweitung der Analyse auf die Jahresberichte zusätzlicher Bundesministerien (v.a. BMU, BMZ) wünschenswert gewesen. Die Untersuchung erlaubte zwar einen Vergleich zwischen einzelnen Bundesländern sowie zwischen Bundesländern und BMVEL, eine Gegenüberstellung verschiedener Bundesministerien war nicht möglich. Da v.a. die Interviews eine Kompetenzzersplitterung in waldrelevanten Fragen zwischen BMVEL und BMU belegten, hätte die Analyse entsprechender BMU-Dokumente interessante Zusatzinformationen liefern können.

Insgesamt erwies sich die angewandte Methode der (quantitativen) Inhaltsanalyse als weitgehend tauglich und ausreichend zielführend für die zugrundeliegende Fragestellung. Eine weitergehende Auseinandersetzung mit den generellen Stärken und Schwächen der Methodik läßt sich der bekannten Fachliteratur entnehmen.[363]

2) Problemzentriertes Interview

Den empirischen Schwerpunkt der Untersuchung bildet ein Set von insgesamt 37 leitfadengestützten Experteninterviews als *Sonderform des problemzentrierten Interviews* (vgl. Kap. 4.3.2). Sie lassen sich als Methode dem qualitativen Paradigma der Sozialforschung zuordnen. Vor diesem Hintergrund erscheint es zielführend, die Diskussion des für die Datenerhebung verwendeten Ansatzes mit Hilfe von Gütekriterien der qualitativen Sozialforschung durchzuführen. Ausgangsbasis sind dabei vier zentrale Merkmale qualitativer Methodologie, welche LAMNEK (1993: 17ff, 199ff) in seinem Standardwerk über Methoden und Techniken der qualitativen Sozialforschung aufgreift: Offenheit, Kommunikativität, Naturalistizität und Interpretativität.

[363] Vgl. u.a. LAMNEK (1993), MERTEN (1995), ATTESLANDER (1995), MAYRING (1997).

(a) Offenheit

Nach LAMNEK (1993: 17) bedeutet Offenheit: „Offenheit bezüglich des theoretischen Konzepts, Offenheit gegenüber den untersuchten Personen (der Forscher erklärt ihnen Zweck und Sinn der Untersuchung) und Offenheit in der Erhebungssituation (Flexibilität in der Wahl der Erhebungstechniken und in der Gestaltung der Erhebungssituation) [...]."

Eine qualitative Methode im strengeren Sinne (wie z.B. das narrative Interview; LAMNEK 1993: 70) ist hinsichtlich ihrer *theoretischen Offenheit* dadurch geprägt, daß der Forscher möglichst ohne theoretische Annahmen ins Feld tritt. Die Interviewpartner sollen ihre soziale Wirklichkeit unbeeinflußt von existierenden theoretischen Prämissen offenbaren. Ziel der Befragung ist einerseits der vorurteilsfreie Blick auf den zugrundeliegenden Sachverhalt, andererseits die Generierung empirisch gestützter Hypothesen.

Der verwendete Ansatz des *problemzentrierten Interviews* wurde dieser idealtypischen Anforderung nicht gerecht, da er sich auf intensive theoretische Vorarbeiten zum Global Governance-Konzept und zur Regimeanalyse stützte (vgl. Kap. 3). Zusätzlich wurden ausführliche Vorrecherchen im Untersuchungsfeld durchgeführt, beispielsweise durch die Teilnahme an mehreren internationalen Konferenzen und durch informelle Expertengespräche. Diese *Fokussierung auf deduktive Aspekte* war durch die Methode des problemzentrierten Interviews gedeckt, stellte aber eine vergleichsweise einseitige Auslegung des Ansatzes dar, der in seiner ursprünglichen Form eine Kombination aus Induktion und Deduktion vorschlägt (vgl. Kap. 4.3.2). In der Retrospektive erscheint diese Art des Vorgehens dennoch angebracht. Aufgrund der enormen Komplexität des Untersuchungsgegenstandes, der sich mit einer Vielzahl von Prozessen auf unterschiedlichen Politikebenen befaßt, waren umfangreiche theoretische Vorarbeiten für eine zielführende Gestaltung der Befragung unabdingbar.

Das Kriterium der *Offenheit gegenüber den untersuchten Personen* konnte erfüllt werden. Ein Indikator hierfür war die Tatsache, daß sich alle ausgewählten Akteure zur Befragung bereit erklärten. Zu Beginn jedes Interviews wurde eine allgemeine Einführung zu den konkreten Inhalten und Zielen der Untersuchung gegeben; es folgten Erläuterungen zur institutionellen Einbindung des Forschers in das Gefüge der Universität Freiburg und zur Finanzierung des Projektes durch einen Drittmittelgeber. Im direkten Anschluß wurde den Gesprächspartnern die Möglichkeit zur weiteren Nachfrage bzw. zur Klärung offener Fragen eingeräumt. Darüber hinaus wurden die grundlegenden Modalitäten zur Tonbandaufzeichnung der Interviews besprochen und das Einverständnis zum Mitschneiden der Gespräche eingeholt. In diesem Zusammenhang erfolgte die Zusicherung an die Befragten, ihre Aussagen dahingehend ano-

nym zu behandeln, daß in der Ergebnisdarstellung keine namentliche Erwähnung einzelner Personen vorgenommen wird. Hierzu ist kritisch anzumerken, daß die Aufteilung des Untersuchungskollektivs in Cluster (vgl. Kap. 5.3) dem Schutz der Anonymität in einigen Fällen einen lediglich begrenzten Wert verlieh. Dieser Schwachpunkt wird allerdings durch die Tatsache relativiert, daß keiner der befragten Experten auf einer vollständigen Anonymisierung seiner Aussagen bestand. Gleichzeitig handelte es sich bei den Interviewpartnern durchweg um (politische) „Profis“, bei denen davon ausgegangen werden konnte, daß sie sich der Tragweite ihrer Statements bewußt waren. Ein Aspekt, der in diesem Kontext nur selten Berücksichtigung findet, ist die Frage nach der *Offenheit der Akteure gegenüber dem Interviewer*. Grundsätzlich ist es denkbar, daß die Befragten vorwiegend „taktische Antworten“ geben, um ein bestimmtes Bild von sich selbst bzw. der von ihnen vertretenen Organisation zu generieren. Nach Ansicht des Verfassers spielte ein solches Verhalten in der vorliegenden Untersuchung keine Rolle, da die Interviewpartner grundsätzlich das (subjektive) Gefühl vermittelten, offen und ohne taktische Hintergedanken auf die Fragen zu antworten.

Dem Prinzip der *Offenheit in der Erhebungssituation* wurde durch das Eingehen auf die Wünsche und Anregungen der Befragten Rechnung getragen. Beispielhaft sind in diesem Zusammenhang die Wahl des Interviewtermins, des Interviewortes und der Interviewart (face-to-face bzw. telefonisch) durch die Experten oder das im Bedarfsfall erfolgte Hinzuziehen weiterer Gesprächspartner zu nennen. Abgesehen von der häufig schwierigen Prozedur der Festlegung eines Interviewtermins waren in diesem Zusammenhang keine nennenswerten Probleme zu verzeichnen.

(b) Kommunikativität

Unter dem Merkmal der Kommunikativität versteht LAMNEK (1993: 19) die Thematisierung gemeinsamen Wissens über eine Situation[364] zwischen Interviewer und Befragten, die zu einer gemeinsamen Deutung der entsprechenden Situation führt. Mit anderen Worten: Interviewer und Befragte bewegen sich auf der gleichen Verständnisebene. Diese kommunikative Übereinstimmung gemeinsamen Wissens erschließt dem Forscher (näherungsweise) die zugrundeliegende Handlungsorientierung der Gesprächspartner.

Die vorliegende Untersuchung hat dem Prinzip der Kommunikativität insofern Rechnung getragen, als daß sie sich eng an den Ausführungen von LAMNEK (1993: 75ff) zur konkreten Gestaltung von problemzentrierten Interviews orientiert hat. Einer Phase der *„allgemeinen Sondierung“*, welche die Befragten zur erzählerischen Darstellung ihres Wissens anregte,

schloß sich in den Gesprächen eine Phase der *„spezifischen Sondierung“* an. Dabei wurde versucht, Interpretationen, die der Verfasser von den Äußerungen der Interviewpartner gemacht hatte, an diese *„zurückzuspiegeln“* (LAMNEK 1993: 76); d.h., der Interviewer unterbreitete den Befragten ein Interpretationsangebot der von ihnen getroffenen Äußerungen und hatte so die Möglichkeit, seine Deutungen zu kontrollieren, zu modifizieren und zu korrigieren. Ergänzt wurde dieses Vorgehen der aktiven Generierung gemeinsamen Wissens durch *„Verständnisfragen“*, mit denen widersprüchliche Antworten oder ausweichende Äußerungen thematisiert wurden. Auf diese Weise gelang es bis auf wenige Ausnahmen,[365] ein gutes kommunikatives Verständnis über die angesprochene Situation herzustellen. In diesem Zusammenhang sei auf einen Schwachpunkt des Verfahrens hingewiesen. In mehreren Fällen führte das Zurückspiegeln der Äußerungen bzw. das Stellen von Verständnisfragen dazu, daß der Verfasser Feststellungen mit suggestivem Charakter traf, um das angestrebte gemeinsame Verständnis herbeizuführen. Dies könnte im Extremfall bedeuten, daß sich der befragte Experte dem Verständnis des Interviewers angeschlossen hat, ohne das selbst Gesagte nochmals aus eigener Sicht zu reflektieren. Dennoch vertritt der Verfasser die Überzeugung, daß dieser Nachteil durch die verständnisgenerierenden Vorteile des Ansatzes relativiert wurde. Zudem konnte davon ausgegangen werden, daß das befragte Klientel („Experten“) aufgrund seiner etablierten Stellung eine geringe Anfälligkeit für mögliche Beeinflussungen aufwies.

(c) Naturalistizität

Unter dem Prinzip der Naturalistiziät versteht LAMNEK (1993: 20) einen möglichst natürlichen Charakter der Kommunikation zwischen Forscher und Gesprächspartner, um ungezwungen-realitätsnahe Ergebnisse bezüglich des Forschungsthemas zu gewinnen. Verfremdende Einflüsse durch eine ungewöhnliche, unnatürliche Kommunikationssituation während der Erhebung führen auch zu verfremdenden und unnatürlichen Interpretationen und Deutungen der untersuchten Personen. LAMNEK selbst verweist in diesem Zusammenhang auf die *Begrenztheit* der Möglichkeiten, eine solche Naturalistizität in der Interviewsituation zu erreichen, da diese per se in hohem Maße ungewöhnlich und alltagsweltlicher Kommunikation nur annähernd verwandt ist.

---

[364] Im Falle der vorliegenden Untersuchung bestand diese (Ausgangs-) Situation in der zunehmenden Internationalisierung der Waldpolitik.

[365] Das kommunikative Verständnis zwischen Interviewer und Befragten wurde v.a. dann negativ beeinflußt, wenn die Gesprächspartner trotz ihres Expertenstatus über ein *unzureichendes Fachwissen* in einzelnen Situationen verfügten. Dies war besonders bei LFV7 der Fall, der trotz „Zurückspiegelung“ und „Verständnisfragen“ von Seiten des Verfassers keine eindeutigen und problembezogenen Aussagen treffen konnte. Das *Sprachniveau bzw. -vermögen* der Befragten stellte hingegen kein Hindernis dar. Aufgrund des Expertenstatus handelte es sich bei den Interviewpartnern durchweg um akademisch gebildete Personen, die über eine gute Ausdrucksfähigkeit verfügten.

In der vorliegenden Arbeit wurde versucht, dem Kriterium der Naturalistizität Rechnung zu tragen, indem die Gespräche weitgehend im gewohnten Umfeld der Interviewpartner (i.d.R. in deren Büro) stattfanden. In einigen Fällen wurde aus organisatorischen Gründen auf alternative Örtlichkeiten (z.B. separate Besprechungszimmer) ausgewichen, wobei keine nennenswerte Beeinträchtigung der Interviewsituation festgestellt werden konnte.

Diskussionswürdig erscheinen in diesem Zusammenhang die insgesamt zehn per Telefon durchgeführten Interviews. Die Untersuchung muß sich mit der kritischen Frage auseinandersetzen, ob sich dabei das gleiche Vertrauensverhältnis zwischen Interviewer und Befragten herstellen ließ wie im Falle eines persönlichen Gesprächs. Die Erfahrung zeigte, daß sich der Verlauf bzw. die Dynamik der persönlichen und der telefonischen Interviews nahezu identisch gestalteten. In beiden Fällen folgte auf eine kurze, von bestimmten Unsicherheiten geprägten Anlaufphase eine Phase des routinierten Umgangs mit der Situation. Auch hinsichtlich der Offenheit der Gesprächspartner ließen sich keine Unterschiede zwischen den verwendeten Interviewformen erkennen. Hierzu mag auch die Tatsache beigetragen haben, daß der Verfasser den meisten Experten durch entsprechende Vorrecherchen und informelle Kontakte im Rahmen von Konferenzen persönlich bekannt war.

Einen weiteren diskussionswürdigen Aspekt stellt das Aufzeichnen der Interviews mit dem Tonbandgerät dar. Diese Art der Datenaufnahme konnte in allen 37 Gesprächen problemlos realisiert werden. Allerdings war mehrfach zu beobachten, daß von den Befragten nach Abschalten des Gerätes noch weiterführende Hinweise gegeben wurden. Insofern muß festgehalten werden, daß die durch das Aufzeichnen der Gespräche vorhandene Modifikation der natürlichen Kommunikationssituation zumindest in einigen Fällen den freien Informationsfluß behindert haben könnte. Dennoch überwogen die Vorzüge des Verfahrens die angesprochenen Nachteile. Zum einen konnte der Verfasser seine volle Konzentration dem Gespräch und dessen Verlauf widmen, zum anderen war eine wörtliche Transkription der Interviews als Voraussetzung für eine entsprechende Interpretation nur auf Basis von Tonbandmitschnitten möglich.

(d) Interpretativität

Das Kriterium der Interpretativität bezieht sich primär auf die Analyse der in den Interviews gewonnenen Daten. LAMNEK (1993: 21) versteht darunter: „Der Forscher wendet nun seinerseits eine wissenschaftliche modifizierte Form des alltagsweltlichen Fremdverstehens an, um aus der naturalistischen, quasi-alltagsweltlichen Untersuchungssituation Handlungsmuster

herauszufiltern. Dieser Vorgang besteht aus zwei Phasen: Interpretation der alltagsweltlichen Deutungen und Bedeutungszuweisung sowie Typisierung."

Eine ausführliche Darstellung der konkreten Vorgehensweise im Rahmen der Untersuchung (qualitative Inhaltsanalyse) findet sich in Kapitel 4.3.3. Dennoch sollen an dieser Stelle zwei zusätzliche Aspekte aufgegriffen und diskutiert werden.

Zum einen stellte die Fülle des vorhandenen Datenmaterials ein Problem dar. Die Transkription der insgesamt 37 auf Tonband festgehaltenen Interviews war mit einem enormen Arbeitsaufwand verbunden und machte den Einsatz erheblicher personeller und finanzieller Ressourcen erforderlich. Zudem erreichten die schriftlich fixierten Versionen der Interviews mit etwa 600 DIN-A4 Seiten einen Umfang, der sich von einer Einzelperson nur noch schwer in einem vertretbaren zeitlichen Rahmen analysieren ließ. Eine wichtige Funktion übernahm deshalb der auf Basis des theoretischen Bezugsrahmens erstellte *Interviewleitfaden* (vgl. Kap. 3 und 5.3). Er bildete ein übersichtliches Gerüst für die inhaltliche Strukturierung der Gespräche und trug maßgeblich zur Auswertung der Daten bei. Vor diesem Hintergrund kann bei vergleichbaren Forschungsarbeiten grundsätzlich zur Verwendung entsprechender Leitfäden geraten werden.

Zum anderen muß die Auswertung der Daten selbst kritisch betrachtet werden. Während bei der qualitativen Sozialforschung in der Erhebungsphase durch die detaillierte Aufzeichnung der Interviews positive Effekte für die Glaubwürdigkeit der Ergebnisse abgeleitet werden können, ist die Analysephase diesbezüglich eher vorsichtig zu bewerten. In der Auswertung wird eine Deutung oder Interpretation der vorhandenen Texte durchgeführt. Dabei ist der Prozeß der Interpretation durch die persönliche Deutungskompetenz des Forschers und durch seine (subjektiven) Eindrücke von den jeweiligen Interviews beeinflußt. Eine Lösung dieses Problems besteht darin, die Analyse von einer Gruppe von Forschern durchführen zu lassen, womit eine intersubjektive Überprüfbarkeit der Ergebnisse gewährleistet wird. Aufgrund forschungsökonomischer Restriktionen war ein solches Vorgehen in der Untersuchung nicht möglich; die Daten wurden lediglich vom Verfasser der Arbeit interpretiert. Um dennoch ein akzeptables Maß an Reliabilität zu gewährleisten, wurde das vorliegende Datenmaterial im Sinne der Intracoderreliabilität (vgl. Kap. 4.1) mehrmals vom Forscher überprüft. Das heißt, nach einer ersten Auswertung wurden die Interview-Transkripte im Abstand von einigen Tagen nochmals einer zweiten Analyse unterzogen und die beiden Ergebnisse entsprechend verglichen. Im Falle nennenswerter Abweichungen wurde eine dritte Überprüfung der Daten vorgenommen.

Insgesamt, so das Fazit des Verfassers, erfüllte das *problemzentrierte Interview* in seiner angewandten Form die grundlegenden Anforderungen der betrachteten qualitativen Gütekriterien Offenheit, Kommunikativität, Naturalistizität und Interpretativität. Trotz einiger Schwachpunkte bzw. Probleme bei jeder der vier Dimensionen hat sich die Methode *bewährt* und für die Bearbeitung der zugrundeliegenden Fragestellung *als zielführend erwiesen*.

Abschließend seien zwei bislang unzureichend diskutierte Punkte aufgegriffen. Der erste Aspekt betrifft die **Auswahl der befragten Akteure und Experten** (vgl. Kap. 4.3.3). Diese ist weitgehend positiv zu bewerten und hat nur in einem Fall zu unbefriedigenden Resultaten geführt. Dabei wurde von einem Akteur aus dem Cluster LFV ein Experte benannt, der den Anforderungen des Interviews aufgrund mangelnden Fachwissens nicht entsprechen konnte. Die übrigen Gesprächspartner wiesen zwar bei Einzelfragen beträchtliche Unterschiede hinsichtlich ihres spezifischen Wissens auf (vgl. z.B. Kap. 5.3.2), konnten aber – bezogen auf das gesamte Interview – kompetente Antworten liefern. Um zu gewährleisten, daß in der Arbeit ein möglichst umfassender Kreis von relevanten Akteuren Berücksichtigung fand, wurden die Experten gebeten, weitere Organisationen bzw. Einzelpersonen zu benennen, deren Befragung im Untersuchungszusammenhang zweckmäßig erschien. Mit Hilfe dieses „Schneeballsystems“ war es möglich, die ursprünglich aufgestellte Liste von Akteuren (vgl. Kap. 4.3.3) zu ergänzen und ein breites Spektrum von Expertenmeinungen einzuholen. Vor diesem Hintergrund kann die vorliegende Analyse für sich in Anspruch nehmen, einen weitgehend qualifizierten Querschnitt fundierter Ansichten zu den Wirkungen des Internationalen Waldregimes in Deutschland abzubilden. Es ist allerdings davon auszugehen, daß die *befragten Experten* die Globalisierung der Waldpolitik aufgrund ihrer beruflichen Position mit einer anderen Intensität wahrnehmen und bewerten, als *einzelne Mitglieder des kollektiven Akteurs*, den sie vertreten. Diese befassen sich i.d.R. nicht selbst mit der komplexen Materie und erhalten häufig nur die selektiv kommunizierten Inhalten ihrer Fachleute oder Verbandsspitzen als Information. Insofern läßt sich annehmen, daß die Expertenmeinungen nicht immer mit den Ansichten des repräsentierten kollektiven Akteurs deckungsgleich sind.

Der zweite Aspekt bezieht sich auf den **verwendeten Interviewleitfaden**. Wie bereits unter dem Kriterium der Interpretativität erwähnt, bildete er die grundlegende Struktur für die inhaltliche Gestaltung und die systematische Analyse der Interviews. *In den Gesprächen* übernahm er v.a. die Rolle eines Kontrollinstruments bzw. einer Gedankenstütze für den Interviewer, indem all jene Themenbereiche, die der Befragte von sich aus angesprochen hatte aus dem Schlagwortkatalog gestrichen wurden. Auf diese Weise konnten nicht behandelte Sachverhalte schnell identifiziert und gesondert nachgefragt werden; eine möglichst umfassende

Behandlung der relevanten Forschungsfragen war so gewährleistet. Aufgrund ihres Expertenstatus hatten die Interviewpartner keine nennenswerten Probleme mit der Beantwortung der Fragen. Im Falle von Unklarheiten nahm der Interviewer entweder eine Neuformulierung vor oder gab zusätzliche Erläuterungen zum interessierenden Sachverhalt. Für den ersten Schritt der *inhaltsanalytischen Auswertung* der Daten (Konzentration des Materials; vgl. Kap. 4.3.3) übernahm der Leitfaden eine wichtige strukturgebende Funktion. Mit Hilfe seiner fünf zentralen Dimensionen „Problem", „Struktur 1", „Struktur 2", „Prozeß" und „Ordnungsfragen" (vgl. Kap. 3.5 sowie Anhang IV) war es möglich, die Inhalte der umfangreichen und an keine festgelegte Fragenreihenfolge gebundenen Interviews nach einem einheitlichen Schema aufzuarbeiten. Das heißt, jedes Interview wurde trotz seiner individuellen Ausprägung in vergleichbare inhaltliche Bestandteile zerlegt. Dieses Vorgehen war eine unabdingbare Voraussetzung für die weitere Auswertung der Gespräche sowie für die Generalisierung und Typisierung der Endergebnisse. Deren Darstellung in Kapitel 5.3 orientiert sich ebenfalls an der Grundstruktur des Interviewleitfadens. Insgesamt hat er sich als hervorragendes Hilfsmittel für die Durchführung der Interviews und deren Auswertung bewährt.

3) Teilnehmende Beobachtung

Kapitel 4.4.2 enthält bereits eine ausführliche Diskussion zur Durchführung der teilnehmenden Beobachtung und weist darauf hin, daß die Anwendung der Methode mit *keinen nennenswerten Problemen* verbunden war. Dennoch sollen an dieser Stelle einige zusätzliche Aspekte aufgegriffen werden.

Im Gegensatz zu den Experteninterviews konnten die Diskussionen im Rahmen des NFP-Prozesses *nicht auf Tonband* festgehalten werden. Dies hatte zum einen technische Gründe,[366] zum anderen hätte eine Transkription und Analyse der vielstündigen Gespräche den Rahmen der vorliegenden Arbeit gesprengt. Insofern beschränkte sich die Beobachtung auf eine stichpunktartige Protokollierung der einzelnen Diskussionsbeiträge und auf das Festhalten von weiteren Auffälligkeiten bzw. Besonderheiten, wie z.B. „Tumulte", Sitzungsunterbrechungen, Schlichtungsversuche, wiederkehrende Verhaltensmuster einzelner Akteure oder die Herausbildung argumentativer Allianzen. Das beschriebene Vorgehen gewährleistete – trotz des nicht erfolgten Tonbandeinsatzes – eine umfassende Dokumentation des NFP-Prozesses und bildete eine solide Datenbasis für dessen Analyse. Da sich die teilnehmende Beobachtung auf

[366] Eine qualitativ zufriedenstellende Tonbandaufzeichnung wäre angesichts der Anzahl von etwa 50 Teilnehmern in einem großen Konferenzraum mit dem zur Verfügung stehenden technischen Material nicht durchführbar gewesen.

kommunikatives Verhalten bezog, erfolgte die *Auswertung* der Ergebnisse (vgl. LAMNEK 1993: 302f) mit Hilfe der qualitativen Inhaltsanalyse, die bereits ausführlich diskutiert wurde.

Ein weiterer Punkt, der an dieser Stelle kurz diskutiert werden soll, ist die Rolle des Beobachters/ Verfassers im Untersuchungsfeld. Schon vor Beginn des eigentlichen NFP-Prozesses war er als wissenschaftlicher Berater in die konzeptionellen Vorarbeiten zur Etablierung des Nationalen Waldprogramms eingebunden. Im Verfahren selbst wurde ihm vom Plenum die Aufgabe des Prozeßmonitorings sowie der Analyse von Stärken und Schwächen des NFP übertragen. Gleichzeitig vertrat er bei den Runden Tischen die Ansichten und Positionen des Instituts für Forstpolitik der Universität Freiburg und betätigte sich somit selbst als forstpolitischer Akteur. Dieser Sachverhalt mag den kritischen Vorwurf provozieren, daß der Verlauf des Prozesses vom Verfasser aufgrund seiner aktiven Rolle zu subjektiv dokumentiert oder in seiner Dynamik sogar nachhaltig beeinflußt wurde. Dem seien zwei Argumente entgegengehalten: Erstens ist es höchst unwahrscheinlich, daß ein partizipatives Verfahren mit mehr als 50 z.T. hochrangigen Teilnehmern durch eine Einzelperson in eine bestimmte Richtung gelenkt werden kann. Zweitens räumt die Methode der teilnehmenden Beobachtung dem Forscher bezüglich seiner spezifischen Rolle im Untersuchungsfeld explizit einen großen und flexiblen Gestaltungsspielraum ein (vgl. Kap. 4.4.1 und 4.4.2). Insofern stehen der dargestellten Rolle des Verfassers aus methodologischer Sicht keine Bedenken entgegen.

Prinzipiell, so das Fazit des Verfassers, eignet sich die Methode der teilnehmenden Beobachtung gut für ein *Monitoring und die Optimierung partizipativer Verfahren*. Ohne die Natürlichkeit und den Verlauf der Diskussionsprozesse durch technische Eingriffe (z.B. Tonband- oder Videoaufzeichnungen) zu verfremden, ist es möglich, die Situation mit ihren charakteristischen Eigenheiten unmittelbar zu dokumentieren. Ausgehend von dieser Datenbasis lassen sich mit Hilfe der qualitativen Inhaltsanalyse Stärken und Schwächen des entsprechenden Verfahrens herausarbeiten und sozialempirisch belegen. Diese Ergebnisse können im Sinne eines kritischen „feedback“ in das Verfahren eingespeist werden und auf diese Weise zu dessen Optimierung beitragen.

6.2 Diskussion der Ergebnisse

Es gibt kein einfaches Testverfahren, um die Wirkungen des Internationalen Waldregimes in den föderal organisierten forstpolitischen Strukturen der Bundesrepublik zu messen und zu bewerten. Dennoch bietet die empirische Sozialforschung eine Reihe von Instrumenten, die es erlauben, sich der Frage nach den Regimewirkungen offen, flexibel und gleichzeitig wissenschaftlich fundiert zu nähern. Die vorliegende Arbeit hat mit Hilfe einer Kombination von unterschiedlichen Methoden (vgl. Kap. 6.1) eine umfangreiche Datenbasis geschaffen, welche belegt, daß Regime – im vorliegenden Fall das Internationale Waldregime – nachweisbare Wirkungen im nationalen Kontext entfalten. Vor diesem Hintergrund kann der Feststellung von YOUNG (1999: 249) beigepflichtet werden, daß „[...] we can state without hesitation that regimes do matter in international society, so that there is nothing to be gained from perpetuating the debate between neoinstitutionalists and neorealists about the ‚false promise of international institutions' (MAERSHEIMER 1994-1995)".

Dabei handelt es sich bislang erst ansatzweise um Wirkungen, die unmittelbar zur Lösung des im Waldregime verregelten Problemzusammenhangs – dem weltweiten Schutz von Wäldern – beitragen. Statt dessen treten primär neuartige gesellschaftspolitische Phänomene in Erscheinung, welche den Politiksektor „Wald" auf eine weniger offensichtliche, aber dennoch einschneidende Weise beeinflussen. Beispielsweise sind dies neue Mechanismen der Kommunikation und der Vernetzung zwischen forstpolitischen Akteuren, die Herausbildung neuer Einflußlogiken und Entscheidungsstrukturen oder die Verschiebung des traditionellen Machtgefüges. Diese Entwicklungen finden nicht in einem isolierten deutschen Kontext statt, sondern sind lebendiger Bestandteil eines komplexen Systems von Politikprozessen auf unterschiedlichen Ebenen, die sich wechselseitig beeinflussen (vgl. BENZ 1999).

Anhand der in Kapitel 3.5 dargestellten Hypothesen lassen sich die identifizierten Regimewirkungen in einen Gesamtzusammenhang stellen und im Hinblick auf die zugrundeliegende Fragestellung diskutieren. Den konzeptionellen Rahmen hierfür bilden die vier verwendeten „behavorial models" von YOUNG & LEVY (vgl. Kap. 3.3.3).

6.2.1 Regimes as Bestowers of Authority

Die von YOUNG & LEVY (1999: 23f) vertretene Position, daß die Vorgaben internationaler Regime kraft ihrer (politischen) Legitimität von den zuständigen Fachverwaltungen auch gegen die Interessen anderer Behörden implementiert werden, mündete in **Hypothese 1**:

Das Internationale Waldregime stärkt jene administrativen Ebenen, welche direkt in die Bearbeitung von UN-Agenden eingebunden sind, d.h. die Stellung der Bundesministerien gegenüber den Landesministerien.

Die Internationalisierung der Waldpolitik hat bislang nichts an der Tatsache verändert, daß die Länder aufgrund der ihnen vom Bundeswaldgesetz zugewiesenen Kompetenz die Verantwortung für die Implementation waldrelevanter Entscheidungen in Deutschland innehaben. An diesem Sachverhalt dürfte sich *unter verfassungsrechtlichen Aspekten* auch langfristig wenig ändern, da nicht mit einem Aufweichen der föderalen Struktur der Bundesrepublik und einer Änderung der Kompetenzverteilung in den Artikeln 70 bis 75 des Grundgesetzes zu rechnen ist. Die Ergebnisse der Untersuchung belegen allerdings *deutliche Tendenzen einer sich verändernden forstpolitischen Realität* und bestätigen deshalb die aufgestellte Hypothese.

Die enge Einbindung der für Waldfragen verantwortlichen Bundesministerien BMVEL und BMU[367] in Verhandlungsprozesse auf der internationalen Ebene führt zu einem ständigen Anwachsen des Fach- und Kontextwissens hinsichtlich spezifischer Inhalte, institutioneller Strukturen und Prozesse der globalen Waldpolitik. Dabei bildet sich eine Schicht von gut informierten Bundesbeamten heraus, welche die bedeutsamen Entwicklungen kontinuierlich verfolgen und deshalb in der Lage sind, die äußerst komplexen und auf einem abstrakten Niveau angesiedelten internationalen Beschlüsse in ihrer Gesamtheit zu erfassen. Derartige Fachleute sind in den Ländern – bis auf wenige Ausnahmen – nicht vorhanden. Diese Tatsache liegt nicht etwa darin begründet, daß der Bund sich einem entsprechenden Engagement von Länderseite entgegenstellen würde, sondern hat ihren Ursprung in den Ländern selbst. Einmal wurde lange Zeit und wird zum Teil immer noch keine unmittelbare politische Relevanz gesehen, die von (weit entfernten) globalen Politikprozessen für die sub-nationale Ebene ausgehen könnte. Zum zweiten erscheinen die entsprechenden Vorgaben aufgrund des mangelnden Fach- und Kontextwissens zu abstrakt, um einen konkreten Praxisbezug zur eigenen Arbeit herstellen zu können. Vor diesem Hintergrund werden drittens falsche inhaltliche Prioritäten gesetzt (z.B. einseitige Fokussierung auf „traditionelle“ Themen wie Waldbau, Forsteinrichtung oder Jagd), so daß weder die notwendigen personellen noch finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, um internationale Agenden rechtzeitig wahrzunehmen und deren Wirkungen der eigenen Kompetenz entsprechend zu erfassen.

[367] Das BMZ wird an dieser Stelle nicht explizit erwähnt, da es in keinem der waldrelevanten Prozesse auf internationaler Ebene mit der politischen Federführung betraut ist. Dennoch sei darauf hingewiesen, daß ihm bei der strategischen und inhaltlichen Unterstützung von BMVEL und BMU eine entscheidende Rolle zukommt.

Insgesamt zeigt sich, daß zwischen Bundes- und Länderebene zum aktuellen Zeitpunkt *eine große Lücke* hinsichtlich der Wahrnehmung und Bewertung des Internationalen Waldregimes klafft. Dies mag bislang noch zu keinen einschneidenden bzw. „schmerzhaften" forstpolitischen Konsequenzen für die Länder geführt haben, wird sich in Zukunft aber sicherlich stärker bemerkbar machen. Einen ersten Hinweis auf kommende Schwierigkeiten liefert die FFH-Richtlinie der Europäischen Union. Deren Auswirkungen auf den Wald und seine Bewirtschaftung waren von den Landesforstverwaltungen erst viel zu spät erkannt worden und führten nach Aussage der befragten Experten aus dem Cluster LFV zu einem regelrechten Debakel in der Forstwirtschaft, das fast Millionen an Fördergeldern der EU gekostet hätte.[368] Der Vorwurf der Länder an den Bund, dieser habe zu spät und nicht ausreichend informiert, kann in diesem Zusammenhang wenig überzeugen, denn seit Jahrzehnten wird der Bundesregierung von den Ländern mit Nachdruck jegliche forstpolitische Kompetenz abgesprochen. Wer Waldpolitik eigenverantwortlich und aktiv gestalten will, sollte deshalb auch selbst über den Tellerrand des begrenzten sub-nationalen Horizonts hinausblicken und relevante internationale Entwicklungen aufmerksam verfolgen.[369]

Der Informationsvorsprung und die damit einhergehende Stärkung der Bundesministerien gegenüber den Länderbehörden wird durch eine weitere Entwicklung forciert: Zunehmend dominieren *ökologische und soziale Aspekte* die Diskussion der Waldthematik auf globaler Ebene, so z.B. im Rahmen der Biodiversitäts- oder der Klimakonvention; internationale Waldpolitik erfolgt in steigendem Maße über die Schiene der Umweltpolitik. Im Falle der beiden genannten Konventionen obliegt die politische Federführung und die Vertretung der Bundesrepublik auf internationalem Parkett nicht dem BMVEL, sondern dem BMU. Die Ergebnisse der Untersuchung belegen, daß im Gegensatz zu den seit vielen Jahren etablierten (exzellenten) Beziehungen zwischen Ländern und BMVEL *keine* vergleichbaren Strukturen zwischen den Landesforstverwaltungen und BMU vorhanden sind.[370] Für die rechtzeitige,

[368] LFV1 äußerte: „Denn ein Schreckensbeispiel, ein Negativbeispiel ist ja das Zustandekommen der FFH-Richtlinie. Die ist von der Forstwirtschaft einfach verschlafen worden, überhaupt nicht wahrgenommen worden. So etwas sollte nicht noch einmal passieren."

[369] Daß diese Schlußfolgerung keine subjektive Meinung des Verfassers wiedergibt, belegt ein Zitat des Abteilungsdirektors bei der Bezirksregierung Hannover, Dr. Walter Keuffel: „Aber wir haben nicht kapiert, daß die Gesellschaft sich um uns herum geändert hat und mit ihr all diese Prozesse, die mir wichtig sind. Ich denke, über die Zukunft wird in Brüssel verhandelt, speziell diese ganze Diskussion um FFH, europäisches Umweltkataster und europäisches Umweltbüro. Es gibt viele leitende Forstwirte, die noch nicht einmal wissen, wieviel Generaldirektionen die EU überhaupt hat." In: Institut für Forstökonomie der Georg-August-Universität Göttingen (Hrsg.) (1995): Forstwirtschaft im Umbruch.– Tagungsband zum Forstökonomischen Kolloquium am 11. und 12. Mai 1995.– S. 78.

[370] Zu prüfen wäre in diesem Zusammenhang, welche Beziehungen zwischen den *Umweltministerien der Länder* und dem BMU existieren. Sollten diese nachweislich gut ausgebaut sein, kann vermutet werden, daß auch die Umweltressorts auf Länderebene an forstpolitischem Einfluß gegenüber den Landesforstverwaltungen gewinnen. In Ländern mit sog. „gemischten Ressorts" (d.h. Umwelt- und Landwirtschaftsministerium sind „unter einem

offene und problemangepaßte Kommunikation waldrelevanter Beschlüsse aus den Biodiversitäts- und Klimaverhandlungen fehlt die gemeinsame Basis. Von einer „automatischen Mitvertretung“ der Länderinteressen auf internationaler Ebene wie z.B. im IPF/ IFF-Prozeß durch das BMVEL, kann hier nicht ausgegangen werden. Im Gegensatz zum BMVEL sieht das BMU keine Notwendigkeit, sich im Vorfeld einer internationalen Konferenz eng mit den Landesforstverwaltungen abzustimmen oder sogar im Verlauf des Verhandlungsprozesses regelmäßig Rücksprache mit diesen zu halten. In der Konsequenz bedeutet dies für die Länder bzw. die Landesforstverwaltungen, daß die bisherigen, weitgehend geschlossenen Kommunikations- und Kooperationsnetzwerke nicht mehr ausreichen, um die eigenen Vorstellungen und Interessen in adäquater Form auf die Bundesebene zu transportieren.

Verschärft wird diese Situation dadurch, daß es seit der Rio-Konferenz v.a. den *Umwelt-NGOs* gelungen ist, gute Kontakte zum BMU und dessen nachgeordneten Behörden aufzubauen. Insofern kann davon ausgegangen werden, daß es den entsprechenden Organisationen und Verbänden besser gelingt, ihren Anliegen beim Bundesumweltministerium Gehör zu verschaffen als den Vertretern der Landesforstverwaltungen. Dabei liegt es in der Natur der Sache, daß „traditionelle“ forstpolitische Aspekte, wie etwa Fragen des Holzverkaufs oder die Berücksichtigung von Eigentümerinteressen für die ENGOs eine lediglich untergeordnete Rolle spielen und statt dessen Schutzgedanken dominieren. Die zunehmende umweltpolitische Ausrichtung der globalen Waldpolitik wirkt auf diese Weise nicht nur von außen auf Deutschland, sondern wird auch von innen durch veränderte Einflußlogiken auf nationaler Ebene vorangetrieben. Dieser Sachverhalt dürfte insgesamt zu einer weiteren Schwächung der Länderposition beitragen. Dabei soll allerdings *nicht* der Eindruck einer allgemeinen Gültigkeit dieser Aussage erweckt werden. Sie bezieht sich explizit auf das Politikfeld „Wald“ und somit primär auf die Stellung der Landesforstverwaltungen gegenüber dem Bund. Inwiefern sich das Gesagte auch auf andere Politikfelder übertragen läßt, kann auf Basis der vorliegenden Ergebnisse nur vermutet werden.

Für die zunehmend stärkere Stellung des Bundes spricht ein weiterer Aspekt, der in direktem Zusammenhang mit den Vorgaben des Internationalen Waldregimes steht. Die Forderung des IPF, zur Umsetzung der UNCED-Beschlüsse *Nationale Waldprogramme* zu erarbeiten (vgl. Kap. 2.3), hat seit 1999 zu umfangreichen Aktivitäten auf Bundesebene geführt. Im Rahmen eines breit angelegten gesellschaftspolitischen Prozesses wurden künftige Ziele und Maßnahmen der Waldpolitik in Deutschland diskutiert und festgehalten (vgl. Kap. 5.4). Mit Aus-

Dach“ zusammengelegt) dürfte diese Vermutung – unter der Prämisse einer funktionierenden hausinternen Kommunikation und Kooperation – hingegen nicht zutreffen.

nahme Baden-Württembergs haben die Länder erst 2001 entsprechende Prozesse auf subnationaler Ebene initiiert, die sich inhaltlich und konzeptionell eng am Bundes-NFP orientierten. Mit anderen Worten: Das Nationale Waldprogramm hat eine Art *Leitbildfunktion* für die Bundesländer übernommen und fungiert als Ideengeber für die Ausgestaltung Regionaler Waldprogramme. Es kann davon ausgegangen werden, daß auf diese Weise verstärkt bundespolitische Sichtweisen in die Diskussionen auf Länderebene übernommen werden und somit dazu beitragen, die Position Bundes – v.a. des BMVEL – zu stärken. Auch in Zukunft ist bei der Implementation internationaler Beschlüsse damit zu rechnen, daß die zuständigen Bundesministerien aufgrund ihrer Fachkompetenz Vorlagen erarbeiten, die den Ländern als Ausgangsbasis für die eigene (Weiter-) Arbeit dienen. Ein „sich zunutze machen" dieses strategischen Vorteils wird vom BMVEL bereits praktiziert[371] und wird in den kommenden Jahren vermutlich noch zunehmen. Vor diesem Hintergrund ist die klassische Trennung in die beiden Sphären „der Bund verhandelt – die Länder implementieren" in seiner bisherigen Form nicht mehr aufrecht zu erhalten. Vielmehr muß mit zunehmenden *Kompetenz-Überschneidungen* zwischen den föderalen Ebenen gerechnet werden. Inwiefern dies zu ernsthaften Konflikten zwischen Bund und Ländern führen wird oder gegebenenfalls auch positive Bewertungen erfahren wird, ist schwer zu prognostizieren. Man kann allerdings davon ausgehen, daß Schwierigkeiten v.a. dann auftreten werden, wenn die Umsetzung internationaler, vom Bund verhandelter Vorgaben mit einem erhöhten finanziellen Aufwand für die Länder bzw. für die Waldbesitzer verbunden ist.

Die dargestellte Entwicklung mag den Vorteil haben, daß die Bundesregierung im Rahmen entsprechender Konferenzen an Handlungsfreiheit gewinnt, unabhängiger als bisher agiert und aufwendige Vorabstimmungen bzw. Rücksprachen mit den Ländern einschränkt. Gleichzeitig offenbart sich hier ein Grundproblem der zunehmenden Internationalisierung der (Wald-) Politik, das auch vom Global Governance-Ansatz thematisiert wird: *die Frage des Demokratiedefizits.* Entscheidungen, die auf weit entfernten, „abstrakten" Ebenen getroffen werden, entziehen sich weitgehend dem Einfluß der Länderparlamente sowie der von den Entscheidungen betroffenen Akteure (z.B. Waldbesitzer); das spezifische Zusammenspiel von nationalen und internationalen Regelungsinstanzen wird insofern den Gütekriterien des demokratischen Prozesses kaum gerecht. In seiner Diskussion von „Merkmalen der Demokratie im Zeitalter der Denationalisierung" nennt ZÜRN (1998: 236ff) eine Reihe von Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit der Demokratieaspekt eine ausreichende Berücksichtigung erfährt. Neben anderen Voraussetzungen ist dies die sog. *Bedingung der angemessenen Repräs-*

[371] Vgl. hierzu das Experteninterview mit BM11.

sentation, welche besagt, daß der demokratische Prozeß eine angemessene und gleiche Beteiligung der von Regelsetzungen betroffenen Personen erfordert. Die Betroffenen sollten in wiederkehrenden Abständen die Möglichkeit besitzen, die für die Rechtssetzung Verantwortlichen ab- oder wiederwählen zu können. Außerdem muß die Legislative in der Lage sein, die Exekutive zu kontrollieren. Unabdingbare Voraussetzung hierfür ist ein Mindestmaß an Informationen über die Leistungen und Aktivitäten der Amtsinhaber. Laut ZÜRN besteht das Problem in komplexen Mehrebenensystemen (wie z.B. der internationalen Waldpolitik) darin, daß weder die entsprechenden institutionellen Möglichkeiten noch die dafür notwendigen Informationen ausreichend zur Verfügung stehen. „Internationale Regime und die Legitimation des Ministerrats in der EU werden zwar über den Umweg der nationalen Wahlen gerechtfertigt, die Repräsentation der Betroffenen ist dadurch jedoch bestenfalls indirekt gewährleistet, und weder die mit internationalen Regimen verbundenen Verhandlungssysteme noch der Ministerrat der EU unterliegen als ‚kollektive Organe' einer demokratischen Kontrolle" (ZÜRN 1998: 243f). Interessant sind die Schlußfolgerungen, welche vor diesem Hintergrund für die *nationale Ebene* gezogen werden. Diese weisen – mit Fokussierung auf die Europäische Union – eine große Übereinstimmung mit den Erkenntnissen der vorliegenden Untersuchung auf:

„Auf der nationalen Ebene gelingt es nämlich den Entscheidungsträgern, mittels der übergeordneten europäischen Ebene (i) die innenpolitische Agenda besser zu kontrollieren; (ii) die realen innenpolitischen Wahlmöglichkeiten einzuschränken; (iii) einen privilegierten Zugang zu Informationen über internationale Sachzusammenhänge zu bekommen; und (iv) einen privilegierten Zugang zu exklusiven Informationen über internationale Entscheidungsprozesse zu erhalten, der es ihnen möglich macht, sich das Verdienst für Erfolge zuzuschreiben und andere für Mißerfolge verantwortlich zu machen [...]. Die Quellen, aus denen gesellschaftliche Gruppen ihren Einfluß gewinnen, geraten also zunehmend unter Regierungskontrolle."

Diese Feststellungen bilden gleichzeitig die Basis für einen inhaltlichen Brückenschlag zur **zweiten Hypothese** aus dem Gesamtkomplex „Regimes as Bestowers of Authority":

> *Die Globalisierung der Waldpolitik erlaubt es der zuständigen Administration, sich aus korporatistischen Beziehungen mit Interessengruppen zu lösen. Staatliche Akteure können aufgrund der Legitimation von UN-Vorgaben und durch die mit politischen Prozessen auf UN-Ebene verbundenen Bedingungen neue Frei-*

räume gewinnen, um gegen den Widerstand einflußreicher nationaler Interessengruppen, aber auch anderer Ministerien eigene Strategien zu verfolgen.

Auch wenn die Ergebnisse der Untersuchung einen wachsenden Einfluß und eine zunehmende Handlungsfreiheit der jeweils federführenden Bundesministerien belegen und damit Teilaspekte bestätigen, widerspricht die Datengrundlage der Arbeit insgesamt der aufgestellten Hypothese. Den Anzeichen eines verstärkten Autonomiegewinns staatlicher Akteure stehen neuartige Entwicklungen gegenüber, welche diese Tendenzen abschwächen bzw. an Bedeutung verlieren lassen.

Zum einen zwingen *partizipative Prozesse*, wie z.B. das Nationale Waldprogramm, die zuständigen staatlichen Akteure, sich stärker als bisher auf einen gesellschafspolitischen Dialog mit einem erweiterten Kreis von Organisationen und Verbänden einzulassen. Mit anderen Worten: Die auf internationaler Ebene zu beobachtende Lösung der staatlichen Akteure aus Beziehungen mit Interessengruppen, wird durch vergleichsweise offene und transparente Implementationsverfahren auf nationaler Ebene wieder *relativiert*. Dabei ist es natürlich möglich, daß in solchen Prozessen „traditionelle" Akteursbeziehungen oder -netzwerke an Bedeutung verlieren und „neue" an deren Stelle treten. Im Falle der vorliegenden Untersuchung ließ sich das Phänomen beobachten, daß sowohl die „traditionellen" Beziehungen beibehalten, als auch die Grundlagen für „neue" Austauschbeziehungen geschaffen wurden. Konkret fiel im NFP-Prozeß die nach wie vor enge Bindung zwischen BMVEL und den Vertretern des Waldbesitzes bzw. der Forstwirtschaft auf. Gleichzeitig attestierten Umwelt-NGOs *und* BMVEL dem Waldprogramm, daß seine Erarbeitung das gegenseitige Kennenlernen unterstützt und zur Etablierung von bislang nicht existierenden Kontakten beigetragen habe. Insofern hat die zunehmende Internationalisierung der Waldpolitik durch das Instrument NFP nicht zu einer erkennbaren Lösung der zuständigen Administration aus bestehenden Akteursbeziehungen geführt, sondern – im Gegenteil – die Bildung neuer Netzwerke angeregt. Über die Dauerhaftigkeit dieser Beziehungen können auf Basis des vorhandenen Datenmaterials allerdings keine verläßlichen Prognosen abgegeben werden.

Zum anderen ist die Entwicklung zu beobachten, daß in erster Linie *nicht* die staatlichen Akteure eine Loslösung aus Beziehungen mit Interessengruppen anstreben, sondern daß v.a. *umgekehrt* die Interessengruppen versuchen, sich von staatlich dominierten Politikprozessen frei zu machen. Für den Themenbereich Wald manifestiert sich dieser Sachverhalt in besonderer Weise durch die vielfältigen *Zertifizierungs-Bemühungen* der letzten Jahre. Für eine ganze Reihe von nicht-staatlichen Akteuren bieten internationale Aushandlungsprozesse, welche

sich bewußt außerhalb des originären Einflußbereichs souveräner Nationalstaaten und ihrer Regierungen bewegen, bessere bzw. effizientere Gestaltungschancen als „herkömmliche“ zwischenstaatliche Verhandlungen. Dabei versucht man gezielt, die von einer „Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners“ geprägten zwischenstaatlichen Verhandlungen zu umgehen und eigene, unabhängige Strukturen aufzubauen. Eine Beteiligung der Interessengruppen an staatlichen Konferenzen, z.B. durch die Mitgliedschaft in der deutschen Delegation, wird hierdurch zwar nicht überflüssig, stellt aber nur eine Option unter mehreren dar.

Drittens ist auch der Gewinn neuer Freiräume *gegenüber anderen Ministerien* nur sehr bedingt gewährleistet. Die meisten internationalen Verhandlungen mit Bezug zu Umwelt- und Waldfragen fordern von den beteiligten Staaten die Verwirklichung *„sektorübergreifender Ansätze“*. Das heißt, bei der Politikimplementierung auf nationaler Ebene ist auf eine umfassende Berücksichtigung und Integration verschiedener Politiksektoren zu achten. Im Falle des Waldes bedeutet dies z.B. die Einbeziehung des Verkehrssektors und der Landesplanung, deren Tätigkeiten häufig direkte Auswirkungen auf den Wald bzw. die Waldfläche haben. Zudem macht die Geschäftsordnung der Bundesregierung ressortübergreifende Absprachen im Vorfeld internationaler Verhandlungen erforderlich. Der „Alleingang“ eines Ministeriums ist deshalb nur schwer möglich bzw. praktisch ausgeschlossen. *Dennoch* scheint die Federführung bei globalen Konferenzen mit einem gewissen Einfluß- bzw. Machtgewinn gegenüber anderen Ressorts verbunden zu sein. So belegen die Ergebnisse der Untersuchung einen veritablen Konflikt zwischen BMVEL und BMU über die institutionelle Einbindung des United Nations Forum on Forests (UNFF) in das Gefüge der Vereinten Nationen (vgl. Kap. 2.3). Eine Zuordnung zur Commission on Sustainable Development (CSD) hätte bedeutet, daß der UN-Kernwaldprozeß künftig in den Zuständigkeitsbereich des BMU gefallen wäre. Diese Aussicht hat das BMVEL dazu veranlaßt, sowohl auf EU-Ebene als auch auf globaler Ebene intensiv für alternative Möglichkeiten der Einbindung des UNFF (v.a. unter dem ECOSOC) zu werben, um die Federführung beim eigenen Ressort halten zu können. Da die Zuständigkeit für einen internationalen Verhandlungsprozeß mit erheblichen personellen und zeitlichen Belastungen verbunden ist, dürfte der Grund für dieses Verhalten wohl primär in einer Sicherung der eigenen (Macht-) Position bzw. der eigenen Interessen gegenüber dem Einfluß anderer Ressorts zu suchen sein. Die Hypothese 2 kann somit zumindest unter diesem letzten Gesichtspunkt bestätigt werden.

6.2.2 Regimes as Learning Facilitators

Hypothese 3 gründet sich auf die Modellvorstellung, daß internationale Regime ihre Wirkung vor allem durch das Anstoßen von politikfeldbezogenen Lernprozessen entfalten (YOUNG & LEVY 1999: 24f):

> *Die Impulse und Vorgaben der globalen Waldpolitik tragen in Form von politikfeldspezifischen Lernprozessen dazu bei, daß es zu einer Neubewertung forstpolitischer Probleme auf nationaler Ebene und damit auch zu einer Neudefinition von Akteursinteressen kommt.*

Die Ergebnisse der Untersuchung belegen, daß die *Dimension des Lernens* eine zentrale Rolle bezüglich der Regimewirkungen auf nationaler Ebene einnimmt. Dabei erscheint der grundlegende Hinweis wichtig, daß sich sehr *unterschiedliche Formen* des Lernens identifizieren lassen, die in ihrer Gesamtheit den ersten Teil der Hypothese („Neubewertung forstpolitischer Probleme") bestätigen. Dagegen konnten *keine Hinweise* gefunden werden, die einer kritischen Überprüfung des zweiten Teils der Hypothese („Neudefinition von Akteursinteressen") standhalten würden. Aus diesem Grund konzentrieren sich die folgenden Ausführungen vorwiegend auf den Aspekt der „Neubewertung forstpolitischer Probleme".

Ein erster wichtiger Lernprozeß, der durch das Internationale Waldregime induziert wurde, ist der Aspekt des bereits erwähnten (besseren) „gegenseitigen Kennen*lernens*" der forstpolitisch relevanten Akteure in Deutschland. Im Rahmen des partizipativen Prozesses zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms (vgl. Kap. 2.3; 5.4) gelang es dem BMVEL, einen großen Kreis von staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen und Verbänden mit verschiedenen waldbezogenen Interessen gemeinsam an einen Tisch zu bekommen. Das Spektrum der Teilnehmer erstreckte sich dabei von traditionellen Gruppierungen wie den Vertretern des Waldbesitzes oder der Landesforstverwaltungen über die Gewerkschaften bis hin zu Umwelt- und Naturschutzverbänden.

Im Sinne des NFP-Konzeptes handelte es sich dabei nicht um eine einmalige Angelegenheit, sondern um eine kontinuierliche Abfolge von Veranstaltungen, die durch ausführliche Diskussionen zwischen den Beteiligten gekennzeichnet waren. Das im Prozeßverlauf praktizierte Verfahren des unmittelbaren Dialogs im Plenum bot vielen Akteuren erstmalig die Möglichkeit, sich auf einer persönlichen Ebene kennenzulernen und ein *„lebensnahes Bild"* voneinander zu gewinnen. Dieses war vorher i.d.R. nicht durch direkte kommunikative Kontakte geprägt (geschweige denn durch eine gemeinsame forstliche Ausbildung und Sozialisation, wie sie für die Beziehung zwischen den traditionellen Akteuren typisch war und ist), sondern

stützte sich primär auf indirekte Formen der Wahrnehmung wie etwa die Lektüre von Pressemitteilungen, Stellungnahmen oder Grundsatzpapieren der anderen Parteien. Die bloße Tatsache eines besseren gegenseitigen Kennenlernens ist zwar noch kein Garant für kooperative Verhaltensmuster oder eine höhere Kompromißbereitschaft, trägt aber deutlich zur Anhebung des Kommunikationsniveaus im Hinblick auf eine konstruktivere Grundhaltung der Akteure bei. Gleichzeitig sollte das *informelle Potential* nicht unterschätzt werden, welches sich aus derartigen persönlichen Kontakten entwickeln kann. Häufig können Konflikte vermieden bzw. Probleme gelöst werden, indem „auf kurzem Wege" Gespräche zwischen sich persönlich bekannten Einzelpersonen kollektiver Akteure (z.B. Verbandsspitzen, Referatsleiter) stattfinden, bevor es zu einer Zuspitzung der konfliktären Situation kommt. Es ist davon auszugehen, daß diese Mechanismen, wenn sie einen gewissen Routinecharakter erlangt haben, nicht nur auf den beschriebenen Fall des Waldprogramms beschränkt bleiben, sondern auch auf andere forstpolitische Prozesse im nationalen Kontext abfärben.

Die Wirkung des Internationalen Waldregimes als „learning facilitator" umfaßt einen zweiten wichtigen Aspekt, der in engem Zusammenhang mit den bislang getroffenen Ausführungen steht. So bietet das Nationale Waldprogramm nicht nur die Plattform für ein gegenseitiges Kennenlernen bzw. das Knüpfen persönlicher Kontakte, sondern verbessert auch das *Verständnis für bestimmte inhaltliche oder strategische Positionen* einzelner Akteure. Zur Illustration dieses Sachverhalts mag ein konkretes Beispiel aus dem NFP-Prozeß dienen: Im Verlauf eines Runden Tisches konnten die Umwelt-NGOs innerhalb weniger Minuten plausibel und überzeugend darlegen, daß es ihnen nicht – wie häufig unterstellt – um einen Verzicht auf die forstwirtschaftliche Nutzung des Waldes geht, sondern um ein möglichst hohes ökologisches Niveau derselben. Im Gegenzug machten die Waldbesitzer deutlich, daß ihre schwierige wirtschaftliche Situation einen Verzicht auf den umfangreichen Einsatz von Maschinen ohne entsprechende Abgeltungsmaßnahmen nicht erlaubt. Die jeweiligen Beiträge wurden sachlich vorgetragen und boten die Chance zu direkte Nachfragen bzw. zur Richtigstellung unklarer Punkte. Insgesamt ließ sich beobachten, daß dieses Procedere für beide Seiten mit einem positiven Aufklärungs- bzw. *Lerneffekt* verbunden war; das Verständnis für die Position des Gegenübers wurde sichtbar verbessert.

Diese Feststellung einer inhaltlichen Annäherung basiert nicht nur auf den Erkenntnissen, die im Zuge der teilnehmenden Beobachtung gewonnen werden konnten, sondern spiegelt sich auch deutlich in den Experteninterviews wider. Nahezu alle Befragten heben die verständnisgenerierende Wirkung des Nationalen Waldprogramms als herausragendes Charakteristikum und Stärke des Prozesses hervor. Dabei ist es allerdings wichtig, nicht dem Trugschluß zu

verfallen, daß ein verbessertes Verständnis für die Position anderer Akteure gleichzeitig auch mit einer *verbesserten Akzeptanz* dieser Position verbunden ist. Zwar mag die überzeugende Darlegung eines Sachverhalts in Einzelfällen dazu führen, daß bestimmte Akteure ihre eigenen Ansichten kritisch überdenken, zu einer Neudefinition der eigenen Interessen bzw. zu einer Adaption des fremden „belief systems“[372] dürfte es hingegen nicht kommen. Für derartige Veränderungen sind stärkere Impulse notwendig als der kommunikative Austausch von Ansichten in einem vergleichsweise offenen Netzwerk mit einer hohen Anzahl von Beteiligten. Diese Aussage wird im übrigen durch die Ergebnisse von KLINS (2000) gestützt, der in seiner Untersuchung zur „Zertifizierung von Wald und Holzprodukten in Deutschland“ belegen konnte, daß die jeweiligen „deep core beliefs“ von Waldbesitzer- und Umweltverbänden trotz umfangreicher Kommunikationsbemühungen keine Einigung über ein gemeinsames Zertifizierungssystem erlaubten.

Die dritte Dimension des „learning“ kommt der engeren Bedeutung des Begriffes näher als die bisherigen Ausführungen. Das direkt auf internationale Vorgaben zurückgehende Nationale Waldprogramm trug entscheidend dazu bei, daß viele forstpolitische Akteure erstmalig „Unterricht“ in Sachen „globale Waldpolitik“ erhielten. Zu Beginn des NFP-Prozesses im Jahr 1999 verfügten die relevanten Organisationen und Verbände – abgesehen von wenigen Ausnahmen – über lediglich rudimentäre Kenntnisse zu konkreten Inhalten, institutionellen Strukturen und Prozessen der globalen Waldpolitik. Davon betroffen war nicht nur die weit entfernte Ebene der Vereinten Nationen, sondern auch die Sphäre der Pan-Europäischen Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE), welche sich u.a. mit der Erarbeitung verbindlicher Kriterien und Indikatoren für die nachhaltige Waldbewirtschaftung befaßt. Diese Wissenslücke konnte im Zuge ausführlicher Erläuterungen durch einen NFP-internen Lernprozeß weitgehend geschlossen werden. Mit anderen Worten: Ein originäres Element des Internationalen Waldregimes – das NFP – hat dazu beigetragen, daß viele Akteure die Existenz des Regimes überhaupt wahrgenommen haben und sich erstmalig seines bereits vorhandenen Einflusses bewußt geworden sind. Dieser Vorgang dürfte eine wichtige Voraussetzung für die zukünftige Behandlung und Implementation internationaler Beschlüsse in Deutschland darstellen. Einzelne forstpolitische Akteure können sich nicht mehr auf die Argumentationslinie zurückziehen, von aktuellen internationalen Entwicklungen nichts gewußt zu haben und vor diesem Hintergrund die Blockade konkreter Umsetzungsbemühungen rechtfertigen.

[372] Die Frage der Akzeptanz fremder bzw. der Beibehaltung eigener „belief systems“ (Grundwerte, Überzeugungen) wird von PAUL SABATIER (1993) in seinem viel zitierten Aufsatz zu „Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen“ diskutiert.

Eine weitere Facette des soeben diskutierten Lernprozesses betrifft das eher abstrakte Erkennen einer *„globalen Verantwortlichkeit"*. Die bewußt oder unbewußt naive Feststellung einer ganzen Reihe von befragten Experten, daß in Deutschland „schon alles gut geregelt sei" und waldbezogene Vorgaben der internationalen Staatengemeinschaft „ohnehin nur für boreale oder tropische Wälder relevant sind", ist in dieser Weise nicht mehr aufrecht zu erhalten. Die Erarbeitung des Nationalen Walprogramms hat den beteiligten Akteuren deutlich vor Augen geführt, daß sie nicht in einem isolierten nationalen, sub-nationalen oder lokalen Kontext agieren, sondern Teil eines komplexen Systems globaler Interdependenzen sind. Ein solches System verlangt mehr als die Berücksichtigung von Belangen, die vorrangig das eigene Dasein bzw. das eigene Wohlergehen in den Mittelpunkt stellen. Um z.B. Tropenländer durch die Umsetzung internationaler Beschlüsse zum Schutz ihrer Wälder zu bewegen, ist es unabdingbar, diese Vorgaben auch im eigenen Land aufzugreifen und umzusetzen. Dies gilt selbst dann, wenn aufgrund der existierenden (guten) Rahmenbedingungen in Deutschland kein dringender Handlungsbedarf gesehen wird. Nur so kann die Bundesrepublik auf internationalem Parkett glaubwürdig auftreten und sich mit Nachdruck für das *Oberziel des weltweiten Schutzes aller Arten von Wäldern* einsetzen. Der vielfach bemühte Ausspruch des „think globally – act locally" wird somit konkret und bekommt einen verbindlichen Charakter für die forstpolitisch relevanten Akteure.

Auch die vierte learning-Dimension des Internationalen Waldregimes steht in einem engeren Zusammenhang mit der ursprünglichen Bedeutung des Begriffes. Im Rahmen der fünf thematischen Runden Tische der ersten Phase des NFP-Prozesses wurden regelmäßig komplexe Sachverhalte und Zusammenhänge sowie neue wissenschaftliche Erkenntnisse (z.B. in Bezug auf die CO_2-Speicherung von Waldökosystemen) angesprochen, die vorher nur einem kleinen Kreis von Spezialisten zugänglich oder bekannt waren. Durch die Präsentation und Diskussion dieser Punkte im Plenum war es möglich, das entsprechende Fachwissen einem großen Kreis von Akteuren zur Verfügung zu stellen. „Lernen" fand also auch dahingehend statt, daß schlichtweg *neues Fach- und Kontextwissen* vermittelt werden konnte. Die Gesamtwirkung dieses Mechanismus sollte nicht unterschätzt werden, da sich in vielen Fällen zeigte, daß einzelne Akteure verzerrte Vorstellungen zu bestimmten Themen besaßen. Beispielhaft seien die Erläuterungen eines Vertreters der Papierindustrie im Hinblick auf aktuelle Herstellungsverfahren zu nennen, zu denen bei einer ganzen Reihe von Akteuren weitgehend falsche Auffassungen vorherrschten. Der NFP-interne Dialog trug hier zu einer sachlichen Richtigstellung bei und erweiterte den Wissensstand der Teilnehmer.

Gleichzeitig hatte die ausführliche Diskussion von Fachfragen einen *zusätzlichen Effekt*: Konflikte, die bislang nur latent vorhanden waren oder deren Existenz gar nicht erst wahrgenommen wurde, gelangten an die Oberfläche und wurden offensichtlich. Der Aspekt des Lernens prägte sich dabei in zweifacher Weise aus. Zum einen wurden die betroffenen Konfliktparteien *direkt* mit den Positionen und Ansprüchen der gegenüberstehenden Seite konfrontiert, zum anderen erhielten auch alle übrigen Akteure einen vertieften *Einblick* in die Problemsituation und konnten daraus Schlußfolgerungen für das eigene Handeln ziehen. Auch die Bildung von Allianzen kann sich aus derartigen Informationsprozessen ergeben. Dieser Gedankengang läßt sich anhand eines konkreten Beispiels illustrieren: Die Diskussion über die „Bedeutung des nachwachsenden Rohstoffes Holz" im Nationalen Waldprogramm basierte zunächst auf einer nüchternen Präsentation von Daten zum Rohstoffpotential in der Bundesrepublik. Dabei wurde deutlich, daß bestimmte Holzsortimente (z.B. waldfrisches Nadelindustrieholz; sog. Schleifholz) in Zukunft knapp werden könnten. Ausgehend davon entspann sich ein heftiger Schlagabtausch zwischen den Vertretern der Papierindustrie und des Energiesektors, da erstere einen Verzicht auf die energetische Nutzung dieser Sortimente im Nationalen Waldprogramm festschreiben wollten. Ein veritabler Konflikt über die natürliche Ressource Holz trat zutage, der in dieser Form bislang nur wenigen Akteuren bekannt gewesen war, und der fast zwangsläufig auch zu einer Diskussion über die Verkaufspreise der in Frage kommenden Sortimente führte.

Schließlich konnte noch eine fünfte Dimension des Lernens identifiziert werden, die wiederum direkt mit der Erarbeitung des Nationalen Waldprogramms verknüpft ist. Im Mittelpunkt stehen diesmal allerdings nicht die vielfältigen Wirkungen des NFP als *Ursprung von Lernprozessen*, sondern *das partizipative Verfahren selbst*. Angeregt durch die Forderungen des IPF, Nationale Waldprogramme zur Umsetzung internationaler Vereinbarungen zu etablieren (vgl. Kap. 2.3), sprangen das BMVEL und mit ihm die forstpolitisch interessierten Akteure im Herbst 1999 bildlich gesprochen „ins kalte Wasser". Ohne auf einschlägige Erfahrungen im Hinblick auf die konkrete Durchführung partizipativer und sektorübergreifender Politikprozesse zurückgreifen zu können, wurde das neuartige Instrument „Nationales Waldprogramm" initiiert. Dabei beschränkte sich die Planung auf einige grundsätzliche Hintergrundgespräche mit Vertretern der GTZ, des Landes Baden-Württemberg und wissenschaftlicher Einrichtungen wie z.B. der Universität Freiburg; umfangreiche Vorarbeiten fanden nicht statt. Aus heutiger Sicht mag dieses Procedere dem zuständigen Ministerium als nicht problemadäquat ausgelegt werden, gleichzeitig bot es aber auch die Chance, von Grund auf eigene Erfahrungen zu sammeln, Stärken und Schwächen des Vorgehens zu identifizieren und das Verfah-

ren in einem *Lernprozeß* gemeinsam mit den Akteuren zu optimieren. Auf diese Weise wurde das „Pilotprojekt NFP“ gleichzeitig zu einem lohnenswerten Forschungsobjekt, mit dem sich Teile der vorliegenden Arbeit auseinandersetzen. Kapitel 5.4 beschreibt ausführlich das Prozeßgeschehen selbst und dokumentiert erste Veränderungen, welche sich auf NFP-interne Vorgänge des „social learning“ zurückführen lassen.

Die bisherigen Ausführungen zur *Hypothese 3*, welche das Internationale Waldregime als *„Learning Facilitator“* konzeptualisiert, haben sich ausschließlich auf Erkenntnisse beschränkt, die im Kontext des NFP-Prozesses gewonnen werden konnten. Dies könnte den Vorwurf der Einseitigkeit bzw. der Subjektivität provozieren, indem darauf verwiesen wird, daß das Nationale Waldprogramm einen Sonderfall der Regimewirkung darstellt, der sich nicht ohne weiteres verallgemeinern läßt. Hierzu seien zwei Anmerkungen erlaubt: Einmal erhebt die Untersuchung nicht den Anspruch einer allgemeinen Gültigkeit oder Übertragbarkeit auf andere Regime und deren spezifische Wirkungsmechanismen; ob und inwieweit eine Übertragbarkeit der hier gewonnenen Erkenntnisse möglich ist, müßte im Einzelfall speziell geprüft werden. Zum zweiten haben die Experteninterviews deutlich belegt, daß die Etablierung Nationaler Waldprogramme neben der Zertifizierung von nachhaltiger Waldbewirtschaftung bislang eine der wenigen konkreten Wirkungen des Internationalen Waldregimes auf nationaler Ebene darstellt. Insofern scheint es gerechtfertigt, diesen Prozeß ins Zentrum der Ausführungen zu rücken.

Abschließend sei darauf hingewiesen, daß die Hervorhebung der learning-Dimension des Internationalen Waldregimes mit aktuellen Erkenntnissen in Einklang steht, die KLINS (2000) bei seiner umfassenden Analyse der forstlichen *Zertifizierung* in Deutschland gewinnen konnte. Auch er verweist in der Diskussion seiner Ergebnisse mehrfach auf den Aspekt des Lernens: „Für die forstlichen Akteure erwies sich die Auseinandersetzung mit dem Thema Zertifizierung als ein Lernprozeß: Sie haben verstanden, einen Prozeß mitzugestalten. Die rein reaktive Art des Agierens wich dabei einem hohen Maß an Aktivität.“ (KLINS 2000: Kap. 6.3). Vor diesem Hintergrund kann die Modellvorstellung von „Regimes as Learning Facilitators“ der Autoren YOUNG & LEVY nachdrücklich unterstrichen werden.

6.2.3 Regimes as Role Definers

Die **vierte Hypothese** gründet sich auf die Annahme, daß internationale Regime ihre Wirkung auf einer konstituierenden Ebene entfalten, indem sie zur Ausformung von Identitäten bzw. neuen Rollen von Akteuren beitragen(YOUNG & LEVY 1999: 25f):

> *Das Internationale Waldregime stößt innerhalb des nationalen forstpolitischen Netzwerks Entwicklungen an, die bei traditionellen Kernakteuren mit bereits voll entwickelten Identitäten dazu führen, daß sie neue/ neuartige Rollen übernehmen.*

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung reichen nicht aus, um die aufgestellte Hypothese eindeutig zu bestätigen. Dennoch ergeben sich erste greifbare Hinweise, daß einige der traditionellen Kernakteure *zumindest teilweise* neue Rollen ausfüllen.

Ein traditioneller Akteur, dessen Rolle dem tiefgreifendsten Wandel unterlegen haben dürfte, ist das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Vor allem im Rahmen des NFP-Prozesses verschob sich die Position des Ressorts weg von einer „übermächtigen Instanz“, welche Ablauf, Inhalte und Ergebnisse des Nationalen Waldprogramms weitgehend dominierte, hin zur Funktion eines „konstruktiven Vermittlers“, der entscheidend zur Entschärfung von Konflikten beiträgt (vgl. Kap. 5.4). Dieser Schritt war notwendig, um den Vorwurf einer „Pseudo-Partizipation“ zu entschärfen, der von vielen Akteuren am Ende der ersten NFP-Phase artikuliert wurde. Die Rolle des BMVEL als klassischer Repräsentant eines staatlich legitimierten Machtanspruchs erwies sich für die Erarbeitung des Waldprogramms als kontraproduktiv und hätte sich nur um den Preis eines wahrscheinlichen Scheiterns des Verfahrens aufrecht erhalten lassen. Während dieser Rollenwandel der Auffassung von Partizipation entgegenkam, die von vielen Akteuren als wünschenswert erachtet wurde, widersprach er ganz erheblich dem Staatsverständnis der traditionellen forstlichen Organisationen und Verbände. Diese Tatsache läßt sich eindrücklich mit einem Zitat aus dem Cluster der befragten Waldbesitzerverbände illustrieren (vgl. Kap. 5.3.7):

> *„Zumindest muß es gewährleistet sein, daß die Regierung in ihrer Verantwortung bleibt. Die ist fleißig dabei, sich aus dieser Verantwortung zu stehlen. Man kann nicht die Regierungsverantwortung durch Runde Tische ersetzen, das darf nicht sein. Das kann ein Beratungsgremium sein, wo die gesellschaftlichen Gruppierungen sich dann auch einbringen. Das kann man ja alles positiv bewerten. Aber die Regierung muß regieren und die Gesetze werden von der Regierung gebastelt und von den Parlamenten beraten und beschlossen. Und das ist die normale Reihenfolge und d.h., diese Partizipation darf nicht zur Entparlamentarisierung führen.“ „Und da muß natürlich dann auch die Regierung ihre Verantwortung wahrnehmen. Ich kritisiere sehr, daß im Rahmen des Nationalen Forstprogramms die Regierungsverantwortung – wo ist sie denn – die Regierung muß regieren! Die Regierung muß regieren, das tut sie doch nicht. Sie lädt ein, hier ist die Re-*

> *gierung, da ist der Runde Tisch, und da wird auch noch ein fremder Konzertmeister, also ein Moderator wird dann noch bestimmt"* (WBV1).

Dieser Ruf nach einem „starken Staat", der Regierungsverantwortung zeigt, ist aus Sicht der traditionellen forstlichen Akteure verständlich. Eine sich verändernde Rolle des BMVEL weg von einer selbstbestimmten Herrschaftsgewalt hin zu einer offeneren Funktion als Moderator, Vermittler oder Manager partizipativer Prozesse birgt die Gefahr, daß fest etablierte, herkömmliche Entscheidungsmechanismen an Bedeutung verlieren. Derartige Veränderungen der Einflußlogik werden von Akteuren wie z.B. den Waldbesitzern mit einem eigenen Einflußverlust gleichgesetzt. Im Gegensatz zu den Umwelt-NGOs sind sie es nicht gewohnt, ihre Interessen und Ziele in Gremien durchzusetzen, die neue Verhaltens- oder Verhandlungsstrategien erfordern. Sollten vergleichbare Verfahren zukünftig häufiger Anwendung finden, ist damit zu rechnen, daß auch weitere traditionelle Akteure ihre Rollen überdenken oder neu ausrichten werden. Denkbar ist es auch, daß die Waldbesitzer als Reaktion auf derartige Veränderungen ihre Position als willige Garanten kostenloser Gemeinwohlleistungen aufgeben und eine Wende hin zu extremeren Formen des Unternehmertums vollziehen, das sich jeglichen Mehraufwand für die Allgemeinheit finanziell abgelten läßt. Insgesamt steht die skizzierte Entwicklung *im Einklang mit grundlegenden Charakteristika des Global Governance-Konzeptes*. Dieses hebt u.a. die Neudefinition von staatlicher Souveränität hervor, wobei der Staat ungewohnte Funktionen oder Rollen übernimmt – z.B. als „Interdependenzmanager", „Moderator", „Impulsgeber" und gesellschaftliche „Integrationsinstanz" (vgl. Kap. 3.2.1).

Das Übernehmen einer neuartigen Rolle ließ sich gleichzeitig bei einer Akteursgruppe beobachten, die bislang in erster Linie den Status eines weitgehend neutralen Lieferanten wissenschaftlicher Erkenntnisse innehatte: den forstlichen Forschungseinrichtungen. Sowohl im Rahmen des Nationalen Waldprogramms als auch bei den Prozessen zur Erarbeitung Regionaler Waldprogramme in Baden-Württemberg und Bayern lösten sich das Institut für Forstpolitik der Universität Freiburg, und später auch der entsprechende Lehrstuhl der TU München aus ihrer angestammten Funktion als „stille Beobachter bzw. Berater" und besetzten neue Tätigkeitsfelder.[373] Diese umfaßten einmal die Aufgabe eines umfassenden Prozeßmonitorings sowie einer wissenschaftlich fundierten Prozeßanalyse. Auf deren Basis wurden konkrete Optimierungsvorschläge für die weitere Ausgestaltung des Nationalen bzw. der Regionalen

[373] Die Bundesanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH) in Hamburg nimmt bereits seit längerem die Rolle des wissenschaftlichen Beraters für das BMVEL im internationalen Waldprozeß wahr. Dabei beschränken sich die Tätigkeiten vorwiegend auf „Hintergrundrecherchen" und beinhalten weniger eine „aktive Mitgestaltung" von Politikprozessen auf nationaler Ebene.

Waldprogramme erarbeitet, die einen direkten Eingang in jeweiligen Verfahren fanden (vgl. Kap. 5.4).

Zum zweiten unterstützten Vertreter der beiden genannten Institute die konzeptionelle und inhaltliche Gestaltung der Waldprogramme auf Länderebene und moderierten die entsprechenden Veranstaltungen (Runde Tische, Arbeitsgruppen). Diese multifunktionale Rolle als öffentlich auftretende Politikberater, aktive Gestalter und Moderatoren stellt ein *Novum* dar, das eng mit dem Instrument NFP und somit auch in direkter Weise mit dem Internationalen Waldregime verbunden ist. Gleichzeitig geht dies auch über die Rolle hinaus, welche sog. „epistemic communities" in der Regimetheorie bisher zugeschrieben wird.[374] Der Fokus liegt dabei primär auf der Betätigung wissenschaftlicher Einrichtungen als Lieferanten neuer Erkenntnisse (z.B. über die Ursachen und Folgen des Klimawandels) und thematisiert kaum deren Funktion als eigenständig handelnde Akteure oder sog. „policy broker". Die Beobachtung des NFP-Prozesses auf Bundesebene sowie die intensive Begleitung der entsprechenden Verfahren auf Länderebene haben gezeigt, daß derartige „neutrale Vermittler" eine wichtige Rolle für die erfolgreiche Gestaltung und die Akzeptanz partizipativer Verfahren spielen.

Im Zuge des NFP-Prozesses ließ sich darüber hinaus eine Art „kollektiver Rollenwandel" bei fast allen Beteiligten feststellen: weg von einer vorwiegend passiven Konsumentenhaltung hin zu mehr Aktivität, Engagement und Eigenverantwortung. So war die erste Phase des Nationalen Waldprogramms 1999/ 2000 dadurch geprägt, daß die Akteure primär auf Stimuli des BMVEL – wie z.B. Grundlagenpapiere, Protokolle oder Abschlußberichte – reagierten und abgesehen von der Teilnahme an den jeweiligen Diskussionen nur wenig eigenen Input leisteten. Die Partizipation beschränkte sich also weitgehend auf die Erörterung bereits vorgegebener Inhalte. Diese Situation hat sich mit der zweiten Phase des NFP grundlegend verändert. Abwechselnd übernehmen die Akteure seit April 2001 eigenverantwortlich Aufgaben bei der Erarbeitung des Waldprogramms: Dabei reicht das Spektrum des Engagements von der Erstellung thematischer Grundlagenpapiere in selbständig organisierten Arbeitsgruppen über die Redaktion von Abschlußtexten bis hin zum Verfassen der Sitzungsprotokolle oder zur Bereitstellung von Hintergrundinformationen.

Neben den nicht-staatlichen Akteuren (hier v.a. die Umwelt-NGOs) sind auch viele staatliche Akteure (so z.B. eine Reihe von Landesforstverwaltungen) an dieser Entwicklung beteiligt. Erstmalig im NFP-Prozeß läßt sich der Eindruck gewinnen, daß das forstpolitische Instrument

[374] Den sog. „epistemic communities" (Wissensgemeinschaften) wird v.a. im Verlauf der „regime formation" eine wichtige Rolle zugeschrieben, indem sie durch die Vorlage (natur-) wissenschaftlicher Fakten den Druck

Waldprogramm und damit ganz generell die Umsetzung der internationalen Waldpolitik eine erkennbare Dynamik gewinnt und entscheidend dazu beiträgt, daß die Kluft zwischen Zivilgesellschaft und Staat im betroffenen Politiksektor ein wenig schmäler wird. Falls es gelingen sollte, die Ergebnisse dieser Arbeit in Form konkreter Ziele und Maßnahmen zu operationalisieren und den demokratisch legitimierten Entscheidungsträgern zur Umsetzung vorzulegen, könnte sich das NFP in Anlehnung an MESSNER & NUSCHELER (1996b: 4) als ein *wichtiger Baustein des Global Governance-Konzeptes* erweisen: „Global Governance verlangt die Akzeptanz geteilter Souveränitäten durch Übertragung von Handlungskompetenz auf lokale, regionale und globale Organisationen zur Lösung von Problemen, die Nationalstaaten nicht mehr im Alleingang lösen können."

Im Sinne des aufgeführten Zitats läßt sich ein weiterer Rollenwandel beobachten, der eng mit einer *nicht-staatlichen Komponente* des Internationalen Waldregimes verbunden ist – nämlich mit der *Zertifizierung* von Wald und Holzprodukten. Dabei verhandeln Nichtregierungsorganisationen wie z.B. Umweltverbände, Gewerkschaften und Waldbesitzer unter bewußter Umgehung staatlicher Strukturen verbindliche Kriterien und Indikatoren („private Standards") für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung (vgl. u.a. KLINS 2000; WEBER 2000). Derartige Verfahren sind in vielen Bereichen der Industrie bereits seit Jahren etabliert und werden mit Erfolg angewandt (z.B. im Rahmen der ISO-Normen für technische Standards). Für den Forstsektor stellen diese Ansätze allerdings eine Neuerung dar und tragen zur Herausbildung veränderter Rollen bzw. eines veränderten Rollenverständnisses bei. Im Gegensatz zu traditionellen Rechtssetzungsverfahren werden die herkömmlichen legislativen Organe „umgangen" und die nicht-staatlichen Akteure übernehmen *die Rolle eines „Pseudo-Gesetzgebers"*. Ist diese private Normsetzung gleichzeitig mit der Festlegung wirksamer Kontrollmechanismen und Sanktionsmaßnahmen für den Fall der Nichteinhaltung verbunden, kann sie sich zu einer echten Ergänzung oder sogar Alternative staatlich geregelter Instrumentarien entwickeln. MEIDINGER (2000) vermutet sogar, daß private Umweltzertifizierungssysteme mittel- bis langfristig in die nationale Gesetzgebung einfließen und zu einer Revision der gesetzlich festgeschriebenen Standards führen („incorporation of private environmental certification systems in formal legal systems"). Trifft diese Annahme zu, dürfte der beschriebene Rollenwandel nicht-staatlicher Akteure von „klassischen" Interessenvertretern zu pro-aktiven, eigenverantwortlichen und problemorientierten Normsetzern ebenfalls ein wichtiger Baustein von Global Governance sein.

---

zum Handeln auf die politisch Verantwortlichen erhöhen. Besonders deutlich ließ sich dieses Phänomen z.B. im Rahmen des Regimes zum Schutz der Ozonschicht beobachten (vgl. u.a. BREITMEIER 1997: 28ff).

6.2.4 Regimes as Agents of Internal Realignments

Hypothese 5 gründet sich auf die Modellvorstellung, daß internationale Regime verhaltenswirksam werden, indem sie das spezifische Einfluß- oder Machtpotential der involvierten Akteure auf nationaler Ebene verändern (YOUNG & LEVY 1999: 26f):

> *Die Globalisierung der Waldpolitik ist für die traditionellen Kernakteure der deutschen Forstpolitik mit steigender Unsicherheit und der Furcht vor Einflußverlust verbunden. Für Akteure, die bislang außerhalb des mehr oder weniger geschlossenen nationalen Politikfeld-Netzwerkes standen, eröffnet diese Entwicklung hingegen neue Einflußkanäle und damit neue Chancen zur Einflußnahme.*

Auch wenn die Größen „Einflußverlust“ und „Einflußgewinn“ nur schwer zu bestimmen bzw. zu messen sind, liefern die Ergebnisse der Untersuchung eine ganze Reihe von Hinweisen, welche die aufgestellte Hypothese insgesamt bestätigen. Dabei sei das BMVEL als „traditioneller Kernakteur“ explizit von der skizzierten Entwicklung *ausgenommen*. Aufgrund seiner politischen Zuständigkeit für einen zentralen Bereich der UN-Waldverhandlungen wurde bereits in Kapitel 6.2.1 dargelegt, daß das Bundesressort eher an Einfluß (v.a. gegenüber den Länderregierungen) gewinnt als verliert.

Die Experteninterviews belegen deutlich, daß die zunehmende Internationalisierung der Waldpolitik mit zahlreichen Chancen, aber auch mit Risiken für die forstpolitischen Akteure in Deutschland verbunden ist. Vor diesem Hintergrund läßt sich die *allgemeine Feststellung* treffen, daß v.a. diejenigen Akteure von der genannten Entwicklung profitieren, die rechtzeitig und mit eigenen Aktivitäten auf internationale Prozesse reagieren. Eine mangelnde Wahrnehmung des Internationalen Waldregimes und ein unzureichendes Engagement in den sich verändernden Strukturen führt hingegen zu einem Verlust an potentiellen Einflußmöglichkeiten. Die Untersuchung deutet darauf hin, daß zum aktuellen Zeitpunkt v.a. die Umwelt-NGOs zur Gruppe der Profiteure gehören, während sich die Waldbesitzer sowie die Landesforstverwaltungen eher auf der „Verliererseite“ befinden und das Waldregime mit seinen unterschiedlichen Komponenten und Vorgaben als weitgehend unberechenbares Gebilde bzw. als „Bedrohung“ der eigenen Position bewerten. Dieser Sachverhalt soll vor dem Hintergrund der Interviewergebnisse näher betrachtet werden.

Ein erster Punkt, der in diesem Kontext von Relevanz ist, ist der *inhaltliche Querschnittscharakter* der Waldthematik auf globaler Ebene. Dabei treten verstärkt ökologische und soziale Fragen wie z.B. der Schutz der biologischen Vielfalt oder die Berücksichtigung von Minderheiteninteressen bestimmter Bevölkerungsgruppen in den Mittelpunkt der Diskussionen. Die

einseitige Ausrichtung auf herkömmliche Themen wie die Holznutzung wird aufgehoben und eine Gleichstellung ökonomischer, ökologischer und sozialer Aspekte angestrebt (vgl. Kap. 2). Diese Schwerpunktverschiebung wirkt sich auf nationaler Ebene in mehrfacher Hinsicht aus. Zum einen fallen waldrelevante Verantwortlichkeiten öfter als früher in den Zuständigkeitsbereich des Bundesumweltministeriums. Zu diesem Ressort werden von den traditionellen forstpolitischen Akteuren – wie etwa den Waldbesitzern – wenige bzw. keine Kontakte gepflegt (vgl. Kap. 6.2.1). Fehlende Kontakte bedeuten aber nicht nur einen mangelhaften Informationsfluß, sondern gehen zwangsweise mit unzureichenden Einflußmöglichkeiten auf die staatliche Institution BMU einher. Ohne Zweifel kann vor diesem Hintergrund von einer Schwächung der bisherigen Position der traditionellen Akteure ausgegangen werden. Im Gegensatz dazu belegen die Experteninterviews, daß es den ENGOs im Verlauf der letzten Jahre gelungen ist, ein umweltpolitisches Netzwerk aufzubauen, welches auch das BMU und dessen nachgeordnete Behörden umfaßt; so spricht beispielsweise BM4 von Greenpeace als „ständigem Begleiter“ mit dem „Einigkeit in vielen Punkten“ bestehe. Analog zur Schlußfolgerung bei den „traditionellen“ Akteuren kann vor diesem Hintergrund von einer Stärkung der Position der ENGOs als „neue“ forstpolitische Gruppierung ausgegangen werden.

Diese Stärkung korrespondiert unmittelbar mit dem Bedeutungszuwachs im forstlichen Sektor wie er vor allem von WEBER & MANN (1997) sowie WEBER (1999) ausführlich beschrieben wurde und der sich auf die frühen gesellschaftspolitischen Entwicklungen seit Anfang der 1970er Jahre zurückführen läßt. Das Phänomen eines großen politischen Einflußgewinns der ENGOs ist vielfach analysiert worden und unter sozialwissenschaftlichen Gesichtspunkten weitgehend unstrittig. Den „neuen“ forstpolitischen Akteuren gelingt es vergleichsweise leicht, ihr zentrales Anliegen – den besseren Schutz von Natur und Umwelt – nach außen hin *glaubwürdig* zu vertreten und dafür eine weitreichende Unterstützung in großen Teilen der Bevölkerung zu erhalten. Daß dies nicht nur eine theoriegestützte Behauptung ist, belegen die Ergebnisse der Experteninterviews, in denen von den Vertretern staatlicher wie nichtstaatlicher Organisationen und Verbände ausdrücklich auf das hohe *Glaubwürdigkeitspotential* hingewiesen wurde, das die ENGOs in der Öffentlichkeit genießen (vgl. Kap. 5.3.4). Dies bestätigt frühere Überlegungen von VOLZ (1997) zum Aspekt der Glaubwürdigkeit von Umwelt- und Naturschutzverbänden im forstlichen Kontext. Er geht davon aus, daß bei politischen Auseinandersetzungen, die in der Öffentlichkeit geführt werden, die Glaubwürdigkeit der beteiligten Akteure für die Durchsetzung von Interessen ausschlaggebend ist. Vergleicht man in diesem Zusammenhang das Glaubwürdigkeitspotential der großen Umwelt- und Naturschutzverbände, wie Greenpeace, WWF, BUND oder NABU, mit dem Glaubwürdigkeits-

potential des Wirtschaftszweiges „Forstwirtschaft“ oder mit dem Verwaltungszweig „Forstverwaltung“, dann zeigt sich ein Phänomen, das VOLZ (1997: 297) als „Halo-Effekt der Glaubwürdigkeit“ bezeichnet. Als „Halo“ wird in der Physik der durch Brechung entstehende Hof um eine Lichtquelle bezeichnet. In der Psychologie bezeichnet der „Halo-Effekt“ die positive oder negative Ausstrahlung bzw. Beeinflussung bei der Beurteilung bestimmter Einzelzüge einer Person durch die bereits vorhandene Kenntnis anderer Eigenschaften. Auf das Glaubwürdigkeitspotential übertragen bedeutet dieser Effekt, daß die Umwelt- und Naturschutzverbände von jedem Erfolg profitieren, den sie irgendwo auf der Welt erzielt haben. Erfolge bei der Reinhaltung der Nordsee, beim Kampf gegen den Walfang oder gegen das Robbenschlachten strahlen wie ein positiver „Halo“ auf alle anderen Aktionsfelder aus, also auch auf Initiativen zum Thema „Wald“. Im Gegensatz dazu sind die traditionellen Akteure – und hier v.a. die heimische Forstwirtschaft – einem negativen „Halo-Effekt der Glaubwürdigkeit“ ausgesetzt, d.h. sie haben teilweise unter Fehlern zu leiden, die andere machen, so z.B. die anhaltende Tropenwaldzerstörung oder der Rückgang der biologischen Vielfalt durch eine chemielastige Intensivlandwirtschaft. Aus dieser Lage heraus ergibt sich fast zwangsweise eine höhere Glaubwürdigkeit auf Seiten der Umwelt-NGOs.[375]

Zu diesem „Halo-Effekt der Glaubwürdigkeit“ gesellt sich noch eine *inhaltliche Komponente.* Während es nämlich vergleichsweise einfach ist, das allgemeine Rahmenthema „Natur- und Umweltschutz“ in die Öffentlichkeit zu transportieren, gestaltet es sich für die traditionellen forstlichen Akteure als weitaus schwierigeres Unterfangen, der Bevölkerung die komplexe Botschaft der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes zu vermitteln. An dieser Tatsache würde aller Voraussicht nach selbst eine professionellere Öffentlichkeitsarbeit der Forstwirtschaft wenig ändern, da der Aspekt der Waldnutzung zum aktuellen Zeitpunkt stark negativ assoziiert wird. Diese Problematik haben SUDA ET AL. (1998: 62) mit dem viel zitierten Begriff des „Schlachthausparadoxes“ umschrieben und empirisch untermauert: „Die Kuh auf der Weide, das Steak auf dem Teller werden positiv assoziiert. Das erforderliche Schlachthaus gedanklich ausgeblendet oder mit negativen Aspekten in Verbindung gebracht.“ Übertragen auf die forstliche Produktion bedeutet dies, daß der Naturraum Wald und der „Öko-Rohstoff“ Holz positiv assoziiert werden, die notwendige Holzernte wird mit einem zerstörerischen Eingriff gleichgesetzt.

[375] Zu diesem Schluß kommt auch MANN (1997: 39) in seiner Analyse von Konflikten in der deutschen Forstwirtschaft: „Wo sich in der öffentlichen Wahrnehmung vermehrte Kritik an forstlichem Handeln, eine wachsende Sensibilisierung für Umweltfragen und die Forderung nach mehr politischen Partizipationsrechten (WEBER & MANN 1997) begegnen, gerät forstliches Handeln unter *Legitimationsdruck* (SCHANZ 1996). Zugleich erwächst vor allem den Naturschutzverbänden durch die zunehmend positive öffentliche Wahrnehmung ihres Handelns eine erhebliche Machtressource [...].“

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die dargelegten gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen und Phänomene *in Kombination mit* der zunehmend umweltpolitischen Ausrichtung der internationalen Waldpolitik zu einer Schwächung der „traditionellen" und zu einer Stärkung der „neuen" forstpolitischen Akteure beitragen.

Der zweite wichtige Punkt, der für die Bestätigung von Hypothese 5 herangezogen werden soll, ist eng mit dem Prozeß zur Erarbeitung des Nationalen Waldprogramms verknüpft. Das direkt auf internationale Vorgaben zurückgehende NFP-Konzept eröffnet erstmalig einem großen Kreis forstpolitisch interessierter Akteure die Chance zur Partizipation an waldbezogenen Gestaltungs- und Entscheidungsverfahren auf nationaler Ebene. Dabei haben die Erkenntnisse aus den Experteninterviews sowie aus der teilnehmenden Beobachtung deutlich gemacht, daß partizipative und sektorübergreifende Politikprozesse anderen Spielregeln gehorchen und einer anderen Dynamik unterliegen als herkömmliche Verfahren der Entscheidungsfindung (vgl. Kap. 5.4 und 6.2.3). Dies führt in erster Linie dazu, daß der ehemals fest geschlossene Zirkel der traditionellen forstlichen Kernakteure gezwungen wird, sich zu *öffnen* und in einen fachlichen Diskurs mit anderen gesellschaftlichen Gruppierungen zu treten. Jede dieser Gruppierungen hat ihren eigenen forstpolitischen Zugang entwickelt; d.h. deren Traditionen und Wertvorstellungen lassen sich nicht ohne weiteres in das über Jahrzehnte etablierte forstliche Zielsystem integrieren.[376] So liegt beispielsweise der Fokus vieler Umwelt-NGOs auf Aspekten des Naturschutzes im Wald, die Gewerkschaften setzen sich für einen langfristigen Erhalt von Arbeitsplätzen im Wald ein und sehen deshalb die Rationalisierungsbemühungen der Forstwirtschaft kritisch, Reit-, Wander- und Radsportvereine betrachten den Wald primär unter Freizeit- und Erholungsgesichtspunkten.[377] Im Rahmen des NFP können diese unterschiedlichen Interessen prinzipiell gleichberechtigt artikuliert und zur Diskussion gestellt werden. Forstpolitische Aushandlungsverfahren mit den verantwortlichen staatlichen Stellen finden somit nicht mehr ausschließlich innerhalb eines abgeschotteten gruppenspezifischen Netzwerks mit einem spezifischen Selbstverständnis statt, sondern werden offen im Plenum geführt.

Diese Vorgehensweise stellt neue Anforderungen an die Beteiligten und gewährt nicht automatisch denjenigen Akteuren einen Vorteil, die wohl etablierte Kontakte zu den relevanten staatlichen Institutionen – in diesem Fall v.a. zum BMVEL – besitzen. So wird es beispielsweise zunehmend wichtig, über gut ausgebildete argumentative und taktische Fähigkeiten zu

[376] Zu den Charakteristika der traditionellen Wertvorstellungen des „Forstmannstandes" vgl. GLÜCK (1987).
[377] Den Aspekt der Konfrontation der Forstwirtschaft mit neuen Interessen bzw. Ansprüchen in Bezug auf den Wald greift VOLZ (2002) in einem Vortrag auf: „Die provozierte Tradition. Forstwirtschaft im Strudel der globalen Entwicklung". Vortrag am 08. Februar 2002 in der Evangelischen Akademie Tutzing.

verfügen, die es erlauben, eigene Interessen überzeugend im Plenum darzustellen. Auch die bislang wenig ausschlaggebende Fertigkeit, „ad hoc“ alternative Formulierungen für Grundlagen-, Ergebnis- oder Abschlußpapiere zu verfassen, geht nun mit dem Vorteil einher, daß eigene Vorstellungen eher Berücksichtigung finden als diejenigen von „stillen“ Akteuren. Auf diese Weise eröffnen sich auch für Gruppierungen neue Chancen der forstpolitischen Einflußnahme, die bislang außerhalb des mehr oder weniger geschlossenen Politikfeld-Netzwerkes standen.

Dabei sei allerdings auf eine Problematik hingewiesen, der im Rahmen partizipativer Prozesse zukünftig sicherlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muß. Die Verfügbarkeit finanzieller und personeller Ressourcen zur aktiven Mitgestaltung von partizipativen Verfahren ist zwischen den einzelnen Akteuren i.d.R. sehr unterschiedlich ausgeprägt. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, daß die großen, mitgliedsstarken und professionell organisierten Verbände gegenüber kleineren Gruppierungen mit überwiegend ehrenamtlichen Mitarbeitern entscheidende Vorteile haben. Dies beginnt bei der Bereitstellung entsprechender Reisemittel zur Teilnahme an den relevanten Veranstaltungen und reicht bis hin zur Beschäftigung von „Profis“ für die möglichst effektive und erfolgreiche Vertretung der eigenen Interessen. Das originäre Anliegen einer umfassenden und gleichberechtigten Partizipation „aller“ gesellschaftlichen Gruppen wird dadurch in Frage gestellt oder sogar konterkariert. Letzten Endes stellt sich in diesem Kontext die schon unter anderen Gesichtspunkten diskutierte *Frage der demokratischen Legitimation* (vgl. Kap. 6.2.1): Welche Wertigkeit und Verbindlichkeit soll einem als „offen“ deklarierten Prozeß zugestanden werden, der u.U. primär die Meinung einiger einflußreicher Organisationen und Verbände widerspiegelt? Welche Möglichkeiten gibt es, dieses offensichtliche Defizit abzumildern? Um die unbestrittenen Vorteile partizipativer Verfahren adäquat nutzen zu können, und um dem Vorwurf einer „verzerrten“ Entscheidungsfindung zu entgehen, ist die intensive Auseinandersetzung mit diesen zentralen Fragen in Zukunft unerläßlich.

Abschließend sei noch einmal an einen Punkt erinnert, der die Hypothese von den „neuen Einflußkanälen“ bzw. den „neuen Chancen der Einflußnahme“ untermauert. Wie schon in Kapitel 6.2.3 diskutiert, gehen die nicht-staatlichen Prozesse zur *Zertifizierung von Wald und Holzprodukten* mit einem Rollenwandel der beteiligten Akteure zu einer Art „Pseudo-Gesetzgebern“ einher. Ohne auf die umständlichen und zeitaufwendigen Mechanismen staatlicher Entscheidungsfindungsverfahren zurückgreifen zu müssen, werden dabei „private“ Standards für die Waldbewirtschaftung und die Kennzeichnung von nachhaltig erzeugtem Holz erarbeitet. Gesetzt den Fall, daß die zertifizierten Produkte von den Verbrauchern ange-

nommen und nachgefragt werden, kommt denjenigen Organisationen und Verbänden ein erhebliches forstpolitisches Macht- und Einflußpotential zu, welche die entsprechenden Standards festlegen. Daß dies eine realistische Einschätzung des Sachverhalts sein dürfte, beweisen die intensiven Bemühungen der traditionellen Akteure, mit dem *„Pan European Forest Certification System"* (PEFC; 1998) eine Alternative zum älteren Ansatz des *„Forest Stewardship Council"* (FSC; 1993) ins Leben zu rufen, der stark von den Sichtweisen und Interessen der Umwelt-NGOs geprägt ist. Die Furcht vor einem wachsenden Einflußverlust bei Waldbesitzern oder Landesforstverwaltungen hat in diesem Fall dazu geführt, daß das PEFC-System seine Entwicklungsphase binnen kürzester Zeit durchlief und schon 1999 einsatzbereit war (vgl. KLINS 2000: Kap. 5.1.3).

Als Fazit sei an dieser Stelle betont, daß das Internationale Waldregime eine belegbare Wirkung als *„agent of internal realignments"* entfaltet und zu einem Wandel bzw. einer Neustrukturierung der traditionellen forstpolitischen Einflußmechanismen in Deutschland beiträgt. Dabei wäre es allerdings falsch und wenig realistisch, die seit Jahrzehnten etablierten Entscheidungsstrukturen und -netzwerke als „überholt" oder nicht mehr wirksam anzusehen. Nach wie vor dürfte die Mehrzahl waldrelevanter Entscheidungen im Rahmen der herkömmlichen Zusammenhänge gefällt werden. Vor allem die Umsetzung der im NFP erarbeiteten Maßnahmen sowie die fortschreitende Zertifizierung von Forstbetrieben werden mittel- bis langfristig zeigen, inwiefern einzelne Komponenten des Internationalen Waldregimes die traditionellen Mechanismen *ersetzen* können.

Die **sechste Hypothese**, die ebenfalls aus dem Gesamtkomplex „Regimes as Agents of Internal Realignments" abgeleitet wurde, greift die Vorstellung von YOUNG & LEVY (1999: 26) auf, daß „environmental concerns, like air and water pollution, sometimes give rise to unusual alliances that link factions located on the conservative and progressive ends of the political spectrum". Als Hypothese formuliert heißt das:

> *Die Impulse und Vorgaben der globalen Waldpolitik führen auf nationaler Ebene zur Bildung von neuen und ungewöhnlichen Akteurskoalitionen, die traditionelle und progressive Strömungen des forstpolitischen Spektrums überspannen.*

Trotz aller „neuen und ungewöhnlichen" Entwicklungen, wie sie in den vorstehenden Abschnitten dargestellt wurden, konnten im Zuge der Untersuchung insgesamt nur wenige Hinweise gefunden werden, welche eine Bestätigung der aufgeführten Hypothese erlauben würden. Vielmehr zeigte sich, daß die Akteure – abgesehen von einigen Sonderfällen – in erster

Linie „traditionelle Allianzen“ pflegen, die häufig schon seit vielen Jahren Bestand haben und offensichtlich auf einer Art „gemeinsamer Weltanschauung“ basieren.

Konkrete Beispiele für diesen Sachverhalt sind die in den Experteninterviews immer wieder hervorgehobenen „exzellenten“ Beziehungen zwischen dem BMVEL und den Landesforstverwaltungen sowie zwischen Waldbesitzern und BMVEL bzw. Waldbesitzern und Landesforstverwaltungen. Die im Rahmen der teilnehmenden Beobachtung gewonnenen Erkenntnisse bestätigen die Aussagen der Befragten. Bei der Diskussion strittiger Punkte im Nationalen Waldprogramm war i.d.R. ein enger Schulterschluß zwischen den genannten Akteuren zu verzeichnen. Darüber hinaus wurde in informellen Gesprächen mit Vertretern der Landesforstverwaltungen mehrmals auf themenbezogene Absprachen zwischen den Ländern sowie zwischen Ländern und BMVEL hingewiesen. Auch die Repräsentanten des Clusters Holz- und Papierindustrie betonten nachdrücklich die wichtige Rolle des Deutschen Holzwirtschaftsrates (DHWR) und des Deutschen Forstwirtschaftsrates (DFWR) als Plattformen für eine inhaltliche Abstimmung der traditionellen forst- und holzwirtschaftlichen Allianzen. Gleichzeitig verfügen auch die neuen Akteure über ein eng geknüpftes Netzwerk von Koalitionen, denen neben den verschiedenen Umwelt-NGOs das BMU und seine nachgeordneten Behörden (Bundesamt für Naturschutz, Umweltbundesamt) sowie z.T. das BMZ angehören.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Erkenntnis, daß zwischen den beiden Koalitionen „Tradition“ und „Neu“ praktisch keine Kooperationsbeziehungen bestehen. Vielmehr ist man auf eine Abgrenzung gegenüber der jeweils anderen Seite bedacht. Diese Resultate decken sich mit den Ergebnissen, die KLINS (2000) in Bezug auf die Zertifizierung von Wald und Holzprodukten gewinnen konnte. In Anlehnung an die „advocacy coalition theory“ von SABATIER (1993) und die Ausführungen von PREGERNIG (1999) zu den Grundsätzen forstlichen Denkens und Handelns unterscheidet KLINS im Politiksektor „Wald“ zwei zentrale Netzwerke: ein forstliches und eines, das primär von natur- und umweltschützerischem Gedankengut geprägt ist. Innerhalb des jeweiligen Netzwerkes existiert eine Reihe von Überzeugungen, welche die Akteure in ihrem Denken und Handeln zusammenschweißen. Für die forstliche Koalition sind dies beispielsweise das *Primat des Eigentums* und das *Primat der Holzproduktion* als zentraler Aspekte der internen Weltanschauung; für die Koalition „Naturschutz“ hingegen der Vorrang natürlicher Abläufe vor menschlichen Eingriffen oder die partizipative Entscheidungsfindung in politischen Prozessen (vgl. KLINS 2000: Kap. 6.2.2.2). Insgesamt dürfte die dargestellte Situation deshalb bis auf weiteres verhindern, daß Internationale Regime zur Bildung neuer und vor allem dauerhafter Allianzen über diese Netzwerke hinweg

beitragen. Verläßliche Anzeichen für eine mögliche Änderung dieses Sachverhaltes sind zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht zu erkennen.

6.2.5 Schlußbetrachtung

Die vorliegende Untersuchung belegt, daß das Internationale Waldregime Wirkungen in den föderal organisierten Strukturen des forstpolitischen Systems in Deutschland entfaltet. Insofern kann die eingangs aufgestellte Prämisse des *„ob"* von Regimewirkungen (vgl. Kap. 1 und 3.3.3) auch abschließend mit Nachdruck unterstrichen werden. Bleibt die Aufgabe, ein kurzes Resümee zur zentralen Frage des *„wie"* dieser Wirkungen zu ziehen.

Grundsätzlich muß hervorgehoben werden, daß das Internationale Waldregime mit seinen verschiedenen „principles", „norms", „rules", „procedures" und „programs" (vgl. Kap. 2.2 und 2.3) bislang erst mit wenigen **direkten** Wirkungen auf nationaler Ebene in Verbindung gebracht werden kann. Konkrete Veränderungen in der Waldbewirtschaftung oder eine Anpassung von entsprechenden Verordnungen und Gesetzen im Sinne internationaler Vorgaben sind die Ausnahme und stehen primär in Zusammenhang mit Beschlüssen der Europäischen Union. Dagegen ist es möglich, eine ganze Reihe von **indirekten** Effekten nachzuweisen, die sich auf das Verhalten bzw. Handeln und den politikfeldspezifischen Einfluß der waldrelevanten Akteure in Deutschland auswirken. Die Untersuchung bestätigt damit aktuelle Erkenntnisse der Regimeforschung, die zwischen direkten und indirekten Effekten internationaler Umweltregime differenziert (vgl. z.B. YOUNG & LEVY 1999: 12ff). Ebenfalls bestätigt werden konnte die theoretisch-abstrakte Modellvorstellung von YOUNG und LEVY, daß Regime ihre Wirkungen vor allem dadurch entfalten, daß sie auf unterschiedliche Weise das „behavior" von Akteuren in einem Politikfeld beeinflussen. Dabei sei betont, daß keinem der in den Kapiteln 6.2.1 bis 6.2.4 *anhand konkreter Beispiele* diskutierten „behavorial models" eine besondere Stellung eingeräumt werden soll. Vielmehr ist davon auszugehen, daß sie sich gegenseitig ergänzen bzw. verstärken und je nach betrachtetem Politikfeld eine spezifische Rolle übernehmen. Insgesamt hat sich das Konzept, Regimewirkungen mit Hilfe der erwähnten Modelle zu erfassen und zu beschreiben, bewährt und kann deshalb auch für ähnlich angelegte Untersuchungen eingesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich allerdings die generelle Frage, ob es mittel- bis langfristig gelingen kann, die nachgewiesenen indirekten Wirkungen des Internationalen Waldregimes auch *in direkte Veränderungen auf nationaler Ebene zu transformieren*. Gemeint sind damit etwa die konkrete Umsetzung von Zielen und Maßnahmen des Nationalen Waldprogramms

auf der Fläche oder eine Erweiterung/ Novellierung von Bundes- und Landeswaldgesetzen bzw. Verwaltungsvorschriften um Komponenten (Standards), die im Rahmen des NFP oder der „privaten“ Zertifizierung erarbeitet wurden. Zwar mögen die in der Arbeit dokumentierten Regimewirkungen mit dem Aufweichen traditioneller Einflußstrukturen und der graduellen Verschiebung von Machtpositionen einhergehen, ein Garant für die tatsächliche Umsetzung internationaler Vorgaben im Sinne einer Problemlösung sind sie jedoch nicht. Letztendlich wird es darauf ankommen, diese Vorgaben verbindlich zu machen, indem sie von den dazu demokratisch legitimierten Instanzen in nationales und sub-nationales Recht überführt werden (vgl. hierzu auch GEHRING & OBERTHÜR 1997: 18).

Es ist zu vermuten, daß diesem „finalen“ Schritt der Umsetzung eine ganze Reihe von Hindernissen im Wege steht, die sich nicht einfach durch partizipative Prozesse und die Formulierung von unverbindlichen Maßnahmenkatalogen beseitigen lassen. Ein wichtiger Aspekt ist dabei sicherlich die fehlende Einsicht der traditionellen staatlichen Institutionen auf Bundes- und Länderebene, daß inhaltlich wirklich etwas *Neues* im Forstsektor nötig sei. Zu dieser Haltung dürfte nach wie vor die tief im eigenen Selbstverständnis verwurzelte Auffassung beitragen, seit mehr als 250 Jahren Erfahrung mit der forstlichen Nachhaltigkeit zu haben und diese alleine gewährleisten zu können.[378] Gleichzeitig teilt man nicht die Unzufriedenheit der ENGOs oder der Umweltbehörden mit der aktuellen Situation im deutschen Wald, sondern ist davon überzeugt, daß die deutschen Verhältnisse durch ein im internationalen Vergleich hohes Niveau der Waldbewirtschaftung gekennzeichnet sind. Es bleibt abzuwarten, ob die in den Kapiteln 6.2.1 bis 6.2.4 dargestellten *indirekten Wirkungen* des Internationalen Waldregimes „nachhaltig“ etwas an dieser Situation ändern werden und somit auch eine rechtliche Umsetzung der entsprechenden Vorgaben unterstützen. Die relative „Interesselosigkeit“ der Bundesparlamentarier und der Länder an der internationalen Waldpolitik (vgl. Kap. 5.1 und 5.2) läßt allerdings vermuten, daß eine Umsetzung im legislativen Bereich nicht sehr schnell erfolgen wird.

Schließlich stellt sich noch die Frage nach der *Übertragbarkeit der Ergebnisse* auf andere Politikfelder bzw. auf andere Umweltregime. Eine Generalisierung der gewonnenen Erkenntnisse ist mit Sicherheit nicht möglich. Sowohl das Internationale Waldregime als auch die forstpolitischen Strukturen in Deutschland sind durch eine Vielzahl von spezifischen Eigen-

[378] Die in vielen forstpolitischen Analysen vertretene Auffassung von der „Verwurzelung“ der traditionellen Akteure in bestimmten Strukturen des Denkens und Handelns ruft immer wieder Kritik hervor, gilt als „abgedroschen“ und wird v.a. von den Betroffenen als „längst überholt“ dementiert. Dem kann entgegengehalten werden, daß sich sowohl in der vorliegenden Untersuchung als auch in der Analyse von KLINS (2000) zur Zertifizierung von Wald und Holzprodukten zahlreiche Hinweise finden, die das Vorhandensein derartiger *Überzeugungen* auch zum aktuellen Zeitpunkt belegen.

heiten geprägt, die sich nicht ohne weiteres verallgemeinern lassen (vgl. Kap. 2). Auch die bislang zentralen Wirkungsmechanismen der globalen Waldpolitik – die (staatlich forcierte) Erarbeitung Nationaler Waldprogramme und die („private“) Zertifizierung von Wald und Holzprodukten – stellen Sonderfälle dar, welche auf das Politikfeld „Wald“ beschränkt sein dürften. Dennoch erlaubt die theoretische Anlehnung der Arbeit an die „behavorial models“ von YOUNG und LEVY die grundlegende Aussage, daß deren Vorstellungen im Falle des Internationalen Waldregimes weitestgehend zutreffen. Es konnten deutliche Hinweise für die *Wirkung des Waldregimes als* „bestower of authority“, „learning facilitator“, „role definer“ und „agent of internal realignments“ (vgl. Kap. 3.3.3; 6.2.1 bis 6.2.4) gefunden werden. Vor diesem Hintergrund läßt sich nochmals hervorheben, daß die Untersuchung von Regimewirkungen mit Hilfe der erwähnten Modelle einen politikwissenschaftlichen Analyserahmen darstellt, der ohne Zweifel auch auf andere Umweltregime übertragbar ist.

7 Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, *welche Wirkungen* die zunehmende Internationalisierung der Waldpolitik auf das nationale, föderal strukturierte forstpolitische System der Bundesrepublik Deutschland hat. Im Hinblick auf die relevanten staatlichen und nicht-staatlichen Akteure wird analysiert, *wie* sich die Impulse und Vorgaben einer globalen Waldpolitik auf die Wahrnehmung, das Verhalten bzw. Handeln sowie den politikfeldspezifischen Einfluß dieser Akteure auswirken.

Die Untersuchung *beginnt* mit einer Beschreibung der wesentlichen Hintergründe und Ausgangsbedingungen auf internationaler und nationaler Ebene. Sie umreißt das Phänomen der weltweiten Zerstörung von Waldökosystemen und macht deutlich, daß es sich hierbei um eines der zentralen Umweltprobleme der Gegenwart handelt. Gleichzeitig wird hervorgehoben, daß die Lösung derartiger globaler Probleme aufgrund vielfältiger wirtschaftlicher, ökologischer und gesellschaftlicher Interdependenzen von einzelnen Staaten nicht im nationalen Alleingang geleistet werden kann, sondern neue Formen der internationalen Kooperation verlangt. Ein möglicher Weg, der sich dabei beschreiten läßt, ist die „Verregelung" des Problemzusammenhangs in sog. internationalen *(Umwelt-) Regimen*. Diese stellen im politikwissenschaftlichen Sinne soziale Institutionen dar, „die auf einer Reihe von ausgehandelten Prinzipien, Normen, Regeln, Entscheidungsverfahren und Programmen beruhen, welche das Verhalten von Akteuren in spezifischen Problemfeldern steuern" (LEVY, YOUNG & ZÜRN 1995: 274; Übersetzung d.V.). Seit der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED), die 1992 in Rio de Janeiro stattfand, hat sich ein solches Regime auch für den Problembereich „Wald" etabliert. Das *Internationale Waldregime* bildet den institutionellen Rahmen der globalen Waldpolitik und fungiert somit als unabhängige Variable der Untersuchung; seine wichtigsten Elemente und Charakteristika werden ausführlich dargestellt. Es folgt ein Abriß der forstpolitischen Strukturen im föderalen System der Bundesrepublik, welches die Grenzen setzt, in denen das Internationale Waldregime seine Wirkungen entfalten kann.

Im *zweiten Teil* der Arbeit erfolgt die theoretische Verortung des Themas in der Lehre von den Internationalen Beziehungen. Ausgehend vom vieldimensionalen Phänomen der *Globalisierung* mit seinen meist als negativ beschriebenen Auswirkungen auf die Situation der globalen Umwelt schließt sich ein kurzer Exkurs zu der sich verändernden Rolle von Nationalstaaten im Globalisierungszusammenhang an. Den nächsten Punkt bildet die ausführliche Vorstellung des Konzeptes von *Global Governance*, das seit einigen Jahren als Referenzrahmen zur

Regulierung der negativen Globalisierungskräfte und zur Bewältigung globaler Probleme diskutiert wird. Es umschreibt verschieden akzentuierte Ansätze der Kooperation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren über einzelne Politikebenen hinweg, mit denen versucht wird, die politische Steuerungsfähigkeit von Nationalstaaten auch in Zukunft zu gewährleisten bzw. wiederherzustellen. Global Governance umfaßt dabei alle Dimensionen der Dreiteilung von Politik in „policy", „polity" und „politics". Aufgrund dieser holistischen Herangehensweise mangelt es dem Global Governance-Konzept allerdings an einem kohärenten theoretischen Fundament. Diese Lücke wird in Anlehnung an die Ausführungen von MÜRLE (1998: 25f) mit Hilfe der *Regimetheorie* als spezieller Ausprägung von Global Governance geschlossen. Im Hinblick auf die Fragestellung der Arbeit wird dabei schwerpunktmäßig der Aspekt der *Regimewirkungen* aufgegriffen und diskutiert. In diesem Kontext dient eine von YOUNG & LEVY (1999) entwickelte Modellvorstellung zur Wirkung von Umweltregimen als Basis für die *Hypothesenbildung*. Die beiden Autoren gehen davon aus, daß Umweltregime ihre Wirkungen entfalten, indem sie das *Verhalten („behavior")* von Akteuren in einem Problemfeld durch unterschiedliche Mechanismen beeinflussen. Beispielsweise können sie politikfeldinterne Lernprozesse anstoßen, zu einer Neudefinition von Akteursinteressen beitragen oder die Entstehung ungewöhnlicher Allianzen unterstützen. Vor dem Hintergrund dieser *„behavorial models"* werden schließlich sechs zentrale Hypothesen mit einem konkreten Bezug zur Fragestellung der Untersuchung abgeleitet. Deren Überprüfung ist Gegenstand des empirischen Teils der Arbeit.

Der *dritte Abschnitt* widmet sich der Beschreibung des *Untersuchungsmaterials* und der angewandten *Methoden*. Um eine möglichst umfangreiche Erfassung der Wirkungen des Internationalen Waldregimes zu gewährleisten, wird auf den elementaren Forschungsansatz („approach") der qualitativen Fallstudie zurückgegriffen. Deren Gegenstand ist typischerweise ein abgrenzbarer thematischer Zusammenhang, der sich auf komplexe Strukturen und Vorgänge bezieht. Insbesondere versuchen qualitative Fallstudien, einen genaueren Einblick in das Zusammenwirken einer Vielzahl von Faktoren zu geben und den untersuchten Fall möglichst vollständig und realitätsgerecht zu erfassen. Konkrete Erhebungstechniken bzw. Untersuchungsmethoden sind die sozialwissenschaftliche Inhaltsanalyse, das leitfadengestützte Experteninterview sowie die teilnehmende Beobachtung. Diese Kombination von mehreren Methoden („Methodentriangulation") entspricht den Anforderungen, die in der Literatur an den „approach" der Fallstudie gestellt werden (WITZEL 1982: 67; LAMNEK 1993: 5; ATTESLANDER 1995: 72).

Ausgehend von der theoretischen Überlegung, daß eine signifikante Globalisierung der Waldpolitik seit mehreren Jahren existent ist, dient die *inhaltsanalytische Methode* einmal zur Überprüfung der Frage, ob und wie die entsprechenden internationalen Prozesse vom parlamentarischen System der Bundesrepublik aufgegriffen und behandelt werden. Zum anderen wird die Methode eingesetzt, um belegen zu können, ob und wie sich die waldrelevanten Entwicklungen auf internationaler Ebene in öffentlichkeitswirksamen Dokumenten ausgewählter Landesforstverwaltungen und des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft widerspiegeln. Die *Erhebungstechnik der Experteninterviews* erlaubt die Generierung einer umfangreichen Primärdatenbasis, mit deren Hilfe sich die konkreten Wirkungen des Internationalen Waldregimes in Deutschland nachvollziehen lassen. Befragt wurden dabei 37 Vertreter staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen und Verbände, die sich professionell mit dem Thema „internationale Waldpolitik" auseinandersetzen. Die Methode *der teilnehmenden Beobachtung* dient schließlich dazu, den Prozeß zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms (NFP) zu dokumentieren und zu analysieren. Dieser partizipativ und sektorübergreifend konzipierte Ansatz stellt bislang einen der wenigen direkten Ausflüsse der globalen Waldpolitik dar und bietet sich insofern als lohnendes Forschungsobjekt im Sinne der Fragestellung an.

Die Kombination der unterschiedlichen Erhebungsmethoden resultiert in einem umfangreichen *Ergebnisteil*, der sich aus den vier Elementen der Fallstudie zusammensetzt:

1. einer Darstellung parlamentarischer Vorgänge zum Thema Wald und Forstwirtschaft,
2. einem Bund-Länder-Vergleich im Hinblick auf die Berücksichtigung von Aspekten des Internationalen Waldregimes in öffentlichkeitswirksamen Dokumenten ausgewählter Landesforstverwaltungen und des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft,
3. den Ergebnissen der 37 Experteninterviews zur Wirkung der internationalen Waldpolitik in Deutschland und
4. den Ergebnissen der teilnehmenden Beobachtung zur Umsetzung internationaler Waldpolitik in ein Nationales Waldprogramm (NFP).

Prinzipiell zeigt sich, daß die ersten beiden Komponenten v.a. hilfreiche Zusatzinformationen liefern können. Die zentrale Rolle für die Beantwortung der zugrundeliegenden Fragestellung und für die Überprüfung der Hypothesen übernehmen allerdings die Erkenntnisse aus den Ergebnisteilen drei und vier.

Insgesamt wird deutlich, daß das Internationale Waldregime eine ganze Reihe von Wirkungen im föderal strukturierten forstpolitischen System der Bundesrepublik entfaltet. Dabei handelt es sich nur in Ausnahmefällen um *direkte bzw. unmittelbare* Auswirkungen, wie z.B. konkrete

Veränderungen in der Waldbewirtschaftung oder eine Anpassung von waldrelevanten Verwaltungsvorschriften, Verordnungen und Gesetzen des Bundes und der Länder. Vielmehr umfaßt das nachgewiesene Wirkungsspektrum primär *indirekte bzw. mittelbare* Effekte, die sich auf das Verhalten und den politikfeldspezifischen Einfluß der Akteure in Deutschland auswirken.

Zum einen läßt sich belegen, daß die Internationalisierung der Waldpolitik *jene administrativen Ebenen stärkt*, welche direkt in die Bearbeitung von UN-Agenden eingebunden sind, d.h. die Stellung der verantwortlichen Bundesministerien gegenüber den Landesministerien. Diese Entwicklung ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil die Länder bisher, nicht zuletzt gestützt auf die Artikel 70 bis 75 des Grundgesetzes, dem Bund die Kompetenz in forstpolitischen Fragen weitgehend abgesprochen haben. Verstärkt wird dieser Sachverhalt durch den Prozeß zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms, welches eine Art Leitbildfunktion für entsprechende Prozesse in den Bundesländer übernimmt. Es kann davon ausgegangen werden, daß auf diese Weise verstärkt bundespolitische Sichtweisen in die Diskussionen auf Länderebene Eingang finden. Vor diesem Hintergrund ist die klassische Trennung in die beiden Sphären „der Bund verhandelt auf internationaler Ebene – die Länder implementieren“ in seiner bisherigen Form nicht mehr aufrecht zu erhalten. Vielmehr muß mit zunehmenden Kompetenz-Überschneidungen zwischen den föderalen Ebenen gerechnet werden. In diesem Zusammenhang stellt sich aber auch die Frage eines zunehmenden Demokratiedefizits. Entscheidungen, die auf weit entfernten „abstrakten“ Ebenen (wie z.B. derjenigen der Vereinten Nationen) getroffen werden, entziehen sich weitgehend dem Einfluß der Länderparlamente sowie der von den Entscheidungen betroffenen Akteure (z.B. Waldbesitzer).

Zum anderen tragen die Impulse und Vorgaben des Internationalen Waldregimes in Form von *politikfeldspezifischen Lernprozessen* dazu bei, daß es zu einer Neubewertung forstpolitischer Probleme auf nationaler Ebene kommt. Dabei lassen sich sehr unterschiedliche Formen des Lernens identifizieren. Ein erster wichtiger Lernprozeß, der v.a. durch das Nationale Waldprogramm induziert wurde, ist der Aspekt des besseren „gegenseitigen Kennenlernens“ der forstpolitisch relevanten Akteure in Deutschland. Diese Tatsache ist zwar noch kein Garant für kooperative Verhaltensmuster oder eine höhere Kompromißbereitschaft, trägt aber deutlich zur Anhebung des Kommunikationsniveaus im Hinblick auf eine konstruktivere Grundhaltung der Akteure bei und befördert die Etablierung neuer Netzwerke. Ein weiterer Lerneffekt besteht darin, daß sich durch die Etablierung von Kommunikationsstrukturen bei vielen Akteuren das grundlegende Verständnis für bestimmte inhaltliche oder strategische Positionen „des Gegenübers“ verbessern läßt. Dies ist zwar nicht automatisch mit einer verbesserten

Akzeptanz der gegenseitigen Position verbunden, führt aber häufig zu einer kritischen Reflexion der eigenen Ansichten und erleichtert Konsenslösungen. Darüber hinaus trägt das direkt auf Vorgaben der internationalen Waldpolitik zurückgehende Nationale Waldprogramm entscheidend dazu bei, daß viele forstpolitische Akteure erstmalig „Unterricht“ in Sachen „globale Waldpolitik“ erhalten. Mit anderen Worten: Ein originäres Element des Internationalen Waldregimes – das NFP – gewährleistet, daß viele Akteure die Existenz des Regimes überhaupt wahrnehmen und sich erstmalig seines bereits vorhandenen Einflusses bewußt werden. Mit diesem letzten Aspekt eng verknüpft ist das eher abstrakte Erkennen einer „globalen Verantwortlichkeit“. Die verstärkte Auseinandersetzung mit einzelnen Komponenten des Internationalen Waldregimes führt den forstpolitischen Akteuren deutlich vor Augen, daß sie nicht in einem isolierten nationalen Kontext agieren, sondern Teil eines komplexen Systems globaler Interdependenzen sind. Um z.B. Tropenländer durch die Umsetzung internationaler Beschlüsse zum Schutz ihrer Wälder zu bewegen, ist es unabdingbar, diese Vorgaben auch im eigenen Land aufzugreifen und umzusetzen. Nur auf diese Weise kann die Bundesrepublik auf internationalem Parkett glaubwürdig auftreten und sich mit Nachdruck für das Oberziel des weltweiten Schutzes aller Arten von Wäldern einsetzen. Eine letzte Dimension des Lernens betrifft den Umgang mit partizipativen Politikprozessen. So bietet das Nationale Waldprogramm im Forstsektor zum ersten Mal die Chance, Stärken und Schwächen derartiger Verfahren zu identifizieren und das NFP in einem internen Lernprozeß gemeinsam mit den Akteuren zu optimieren.

Drittens ergeben sich Hinweise, daß das Internationalen Waldregime innerhalb des nationalen forstpolitischen Netzwerks Entwicklungen anstößt, die bei einigen Akteuren zur *Übernahme neuer bzw. neuartiger Rollen* führen. Beispielsweise verschob sich die Position des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft im Rahmen des NFP-Prozesses weg von einer „übermächtigen Instanz“, welche Ablauf, Inhalte und Ergebnisse des Nationalen Waldprogramms als Repräsentant eines staatlich legitimierten Machtanspruchs weitgehend dominierte, hin zur Funktion eines „konstruktiven Vermittlers“, der u.a. entscheidend zur Entschärfung von Konflikten beiträgt. Während dieser Rollenwandel der Auffassung von einer, von vielen Akteuren als wünschenswert erachteten Partizipation entgegenkommt, widerspricht er allerdings ganz erheblich dem Staatsverständnis der traditionellen forstlichen Organisationen und Verbände. Insgesamt steht die skizzierte Entwicklung im Einklang mit grundlegenden Charakteristika des Global Governance-Konzeptes. Dieses hebt u.a. die Neudefinition von staatlicher Souveränität hervor, wobei der Staat ungewohnte Funktionen oder Rollen übernimmt – z.B. als „Interdependenzemanager“, „Moderator“, „Impulsgeber“ und

gesellschaftliche „Integrationsinstanz“. Im Zuge des NFP-Prozesses läßt sich zudem eine Art „kollektiver Rollenwandel“ bei fast allen Beteiligten feststellen: weg von einer vorwiegend passiven Konsumentenhaltung hin zu mehr Aktivität, Engagement und Eigenverantwortung. So übernehmen die Akteure seit April 2001 von sich aus Aufgaben bei der Erarbeitung des Nationalen Waldprogramms. Dabei reicht das Spektrum des Engagements von der Erstellung thematischer Grundlagenpapiere in selbständig organisierten Arbeitsgruppen über die Redaktion von Abschlußtexten bis hin zum Verfassen der Sitzungsprotokolle oder zur Bereitstellung von Hintergrundinformationen. Neben nicht-staatlichen Akteuren (hier v.a. die Umwelt-NGOs) sind auch viele staatliche Akteure (so z.B. eine Reihe von Landesforstverwaltungen) an dieser Entwicklung beteiligt. Erstmalig läßt sich der Eindruck gewinnen, daß das internationale Forstpolitikinstrument NFP und damit ganz generell die Umsetzung der globalen Waldpolitik eine erkennbare Dynamik gewinnt und entscheidend dazu beiträgt, daß die Kluft zwischen Zivilgesellschaft und Staat im betroffenen Politiksektor etwas geringer wird. Falls es gelingen sollte, die Ergebnisse dieser gemeinsamen Arbeit in Form konkreter Ziele und Maßnahmen zu operationalisieren und den demokratisch legitimierten Entscheidungsträgern zur Umsetzung vorzulegen, könnte sich das NFP tatsächlich als ein wichtiger Baustein von Global Governance erweisen. Schließlich läßt sich ein weiterer Rollenwandel beobachten, der eng mit einer nicht-staatlichen Komponente des Internationalen Waldregimes verbunden ist – nämlich mit der Zertifizierung von Wald und Holzprodukten. Anders als in der Industrie (vgl. ISO-Normen) stellen diese Ansätze für den Forstsektor eine Neuerung dar und tragen zur Herausbildung veränderter Rollen bzw. eines veränderten Rollenverständnisses bei. Im Gegensatz zu den traditionellen Rechtsetzungsverfahren werden dabei die herkömmlichen legislativen Organe „umgangen“ und die nicht-staatlichen Akteure übernehmen die Rolle eines „Pseudo-Gesetzgebers“. Ist diese private Normsetzung gleichzeitig mit der Festlegung wirksamer Kontrollmechanismen und Sanktionsmaßnahmen für den Fall der Nichteinhaltung verbunden, kann sie sich zu einer echten Ergänzung oder sogar Alternative staatlich geregelter Instrumentarien entwickeln. Trifft diese Annahme zu, dürfte der Rollenwandel nicht-staatlicher Akteure von „klassischen“ Interessenvertretern zu pro-aktiven, eigenverantwortlichen und problemorientierten Normsetzern ebenfalls ein wichtiger Baustein von Global Governance sein.

Viertens ist die Internationalisierung der Waldpolitik für die traditionellen Kernakteure der deutschen Forstpolitik (mit Ausnahme des BMVEL) mit steigender Unsicherheit und der Furcht vor Einflußverlust verbunden. Für Akteure, die bislang außerhalb des mehr oder weniger geschlossenen nationalen Politikfeld-Netzwerkes standen, eröffnet diese Entwicklung

hingegen neue Einflußkanäle und damit neue Chancen zur Einflußnahme. Es läßt sich die allgemeine Feststellung treffen, daß v.a. diejenigen Akteure von der zunehmenden Internationalisierung profitieren, die rechtzeitig und mit eigenen Aktivitäten auf globale Prozesse reagieren. Eine mangelnde Wahrnehmung des Internationalen Waldregimes und ein unzureichendes Engagement in den sich verändernden Strukturen führt zu einem Verlust an potentiellen Einflußmöglichkeiten. Die Untersuchung liefert zahlreiche Hinweise, daß zum aktuellen Zeitpunkt v.a. die Umwelt-NGOs zur Gruppe der Profiteure gehören, während sich die Waldbesitzer sowie die Landesforstverwaltungen eher auf der „Verliererseite“ befinden und das Waldregime mit seinen unterschiedlichen Komponenten und Vorgaben als weitgehend unberechenbares Gebilde bzw. als „Bedrohung“ der eigenen (traditionellen) Position bewerten.

Vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse stellt sich allerdings die abschließende Frage, ob es mittel- bis langfristig gelingen kann, *die nachgewiesenen indirekten Wirkungen des Internationalen Waldregimes auch in direkte Veränderungen auf nationaler Ebene zu transformieren*. Gemeint sind damit etwa die konkrete Umsetzung von Zielen und Maßnahmen des Nationalen Waldprogramms auf der Fläche oder eine Erweiterung/ Novellierung von Bundes- und Landeswaldgesetzen bzw. Verwaltungsvorschriften um Komponenten, die im Rahmen des NFP oder der „privaten“ Zertifizierung erarbeitet wurden. Letztendlich wird es darauf ankommen, internationale waldbezogene Vorgaben verbindlich zu machen, indem sie von den dazu demokratisch legitimierten Instanzen in nationales Recht überführt werden.

8 Literaturverzeichnis

Abromeit, H. (1993): Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz.– Leske + Budrich: Opladen.

AFZ – Allgemeine Forst Zeitschrift (1986): Zur Forstpolitik der Bundesrepublik Deutschland.– Nr. 32/1986.– S. 782-784.

AFZ (1991): Forstpolitik der Bundesregierung 1983-1990.– Nr. 3/1991.– S. 108f.

Alemann, U. v. (Hrsg.) (1995): Politikwissenschaftliche Methoden: Grundriß für Studium und Forschung.– Westdt. Verl.: Opladen.

Altvater, E. (1998): Ort und Zeit des Politischen unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung.– In: Messner, D. (Hrsg.) (1998): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft.– EINE Welt, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden.– Band 5.– Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger: Bonn.

Altvater, E.; Mahnkopf, B. (1996): Grenzen der Globalisierung: Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft.– 1. Auflage.– Verlag Westfälisches Dampfboot: Münster.

Anz, C. (1999): Globale Herausforderung angenommen.– In: AFZ/DerWald.– Nr. 17/1999.– S. 878-879.

Arts, B. (1998): The Political Influence of Global NGOs. Case Studies on Climate and Biodiversity Conventions.– Utrecht.

Arts, B. (2000): Regimes, Non-State Actors and the State System: A ‚Structurational' Regime Model.– In: European Journal of International Relations.– Vol. 6(4).– p. 513-542.

Atteslander, P. (1995): Methoden der empirischen Sozialforschung.– 8., bearb. Auflage.– Walter de Gruyter: Berlin.

Babbie, E. (1995): The Practice of Social Research.– Wadsworth Publishing Company: Belmont/ CA.

Bartelheimer, P. (1999): Zur Zukunft der Forstwirtschaft in Deutschland.– In: Holz-Zentralblatt.– Nr. 142/1999.– S. 17-18.

Beck, U. (1997): Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung.– Suhrkamp Verlag: Frankfurt a.M..

Becker, G. (2000): Wald, Forstwirtschaft und Holz in der WTO.– In: Holz-Zentralblatt.– Nr. 54/ Mai 2000.– S. 729-730.

Beisheim, M.; Walter, G. (1997): „Globalisierung" – Kinderkrankheiten eines Konzepts.– In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB).– 4. Jahrgang, Heft 1.– S. 153-180.

Benz, A. (1992): Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen.– In: Benz, A.; Scharpf, F.W.; Zintl, R. (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen.– Campus Verlag: Frankfurt/ Main, New York.

Benz, A. (1997): Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflußnahme auf die politische Steuerung.– In: Klein, A.; Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland: Möglichkeiten und Grenzen.– Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn.

Benz, A. (1999): Multi-Level Governance.– In: Glück, P.; Oesten, G.; Schanz, H.; Volz, K.R. (eds.): Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume I: Theoretical Aspects.– European Forest Institute (EFI) Proceedings.– No. 30/1999.– Joensuu/ Finland.

Berelson, B. (1971): Content Analysis in Communication Research.– Hafner: New York.

Bernstein, S.; Cashore, B. (2000): Globalization, Four Paths of Internationalization and Domestic Policy Change: The Case of EcoForestry in British Columbia, Canada.– In: Canadian Journal of Political Science.– XXXIII:1/2000.

Beyme, K. von (1987): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland.– 5., überarb. Auflage.– Piper: München.

Biermann, F. (1998): Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd. Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer.– Nomos-Verl.-Ges.: Baden-Baden.

BML – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (1994): Waldbericht der Bundesregierung.– Bonn.

BML (Hrsg.) (1997): Waldbericht der Bundesregierung.– Bonn.

BML (Hrsg.) (2000): Nationales Forstprogramm Deutschland. Ein gesellschaftspolitischer Dialog zur Förderung nachhaltiger Waldbewirtschaftung im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung 1999/2000.– Bonn.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (1992a): Umweltpolitik. Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro: Dokumente.– Bonn.

BMU (Hrsg.) (1992b): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro: Dokumente. Klimakonvention, Konvention über die biologische Vielfalt, Rio-Deklaration, Walderklärung.– Bonn.

BMVEL – Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2001): Gesamtwaldbericht der Bundesregierung.– Bonn.

BMVEL (Hrsg.) (2001): Gesamtwaldbericht der Bundesregierung.– Bonn.

Borchert, J. (1996): Forst und Holz – nachhaltige Entwicklung ins nächste Jahrtausend.– In: AFZ/DerWald.– Nr. 16/1996.– S. 882-886.

Borrini, G. (1993): Enhancing People's Participation in the Tropical Forests Action Programme.– Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO).– Bangkok.

Bortz, J.; Döring, N. (1995): Forschungsmethoden und Evaluation.– Springer Verlag: Berlin, Heidelberg, New York.

Böcher, M.; Krott, M. (2001): Strategieempfehlungen für Konsensverfahren in der Naturschutzpolitik – Ergebnisse eines FuE-Vorhabens.– Erscheint in: Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): Naturschutz und Gesellschaft. Aktuelle Beiträge aus Wissenschaft und Praxis.– Landwirtschaftsverlag: Münster.

Böswald, K.; Rumberg, M.; Schulte, A. (2000): Die Forstwirtschaft in der internationalen Klimapolitik.– In: Forst und Holz.– 55. Jg., 21/2000.– S. 691-696.

Brand, U. (2000): Nichtregierungsorganisationen, Staat und ökologische Krise. Konturen kritischer NRO-Forschung. Das Beispiel der biologischen Vielfalt.– Verlag Westfälisches Dampfboot: Münster.

Brand, U.; Brunnengräber, A; Schrader, L.; Stock, C.; Wahl, P. (2000): Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?– Verlag Westfälisches Dampfboot: Münster.

Breitmeier, H. (1997): Entstehung und Wandel des globalen Regimes zum Schutz der Ozonschicht.– In: Gehring, T.; Oberthür, S. (Hrsg.): Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge.– Leske + Budrich: Opladen.

Breitmeier, H.; Gehring, T.; List, M.; Zürn, M. (1993): Internationale Umweltregime.– In: Prittwitz, V. von (Hrsg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik Deutschland.– Leske + Budrich: Opladen.

Brewer, G.D.; DeLeon, P. (1983): The Foundations of Policy Analysis.– Homewood.

Brown, P. (1998): Climate, Biodiversity and Forests: Issues and Opportunities Emerging from the Kyoto Protocol.– Ed. by the World Resources Institute (WRI) in cooperation with IUCN.– Washington/ DC.

Bruckmeier, K. (1994): Strategien globaler Umweltpolitik: "Umwelt und Entwicklung" in den Nord-Süd-Beziehungen.– Westfälisches Dampfboot: Münster.

Brüggemann (1999): Pro Public Participation: Potentials and Pitfalls.– In: Proceedings Forum Forests and Society, 26-28 November 1999.– NNA Reports Vol. 12, Special Issue 5.– p. 71-72.– Schneverdingen.

BUND (1995): Wald für die Zukunft.– Positionen 30.– Bonn.

BUND e.V.; Greenpeace e.V.; Naturland e.V.; Robin Wood e.V.; WWF (1996): Ökologische Waldnutzung: Position der Umweltverbände als Grundlage zur Zertifizierung von Waldbetrieben.

Caldwell, L.K. (1996): International Environmental Policy. From the Twentieth to the Twenty-First Century.– Duke University Press: Durham, London.

Cede, F.; Sucharipa-Behrmann, L. (Hrsg.) (1999): Die Vereinten Nationen. Recht und Praxis.– Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung: Wien/ C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung: München.

CGG – Commission on Global Governance (1995a): Our Global Neighbourhood.– Oxford.

CGG (1995b): Nachbarn in einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik [aus d. Engl. von Jobst Ellerbrock]. Mit einem Vorw. von Kurt Biedenkopf.– EINE Welt, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden.– Band 14.– Bonn.

Chayes, A.; Chayes, A.C. (1993): On Compliance.– In: International Organization 47.– p. 175-205.

Collins English Dictionary (1991): Third Edition.– Harper Collins Publishers: Glasgow.

Conca, K. (1996): Greening the UN: Environmental Organisations and the UN System.– In: Weiss, T.G.; Gordenker, L. (eds.): NGOs, the UN, and Global Governance.– Lynne Rienner Publishers: Boulder/ Colorado, London/ England.

Dinkelaker, F. (1999): Der Gemeindewald in der Kommunalpolitik. Eine Untersuchung am Beispiel des kommunalen Waldbesitzes in Baden-Württemberg.– Dissertation.– Forstwiss. Fakultät, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.Br..

Downes, D.R. (1999): Global Forest Policy and Selected International Instruments: a Preliminary Review.– In: Tarasofsky, R.G. (ed.): Assessing the International Forest Regime.– IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 37.– Gland/ Switzerland.

Dye, T.R. (1976): Policy Analysis. What governments do, why they do it, and what difference it makes.– Univ. of Alabama Press: Tuscaloosa/ Alab..

Efinger, M.; Rittberger, V.; Wolf, K.D.; Zürn, M. (1990): Internationale Regime und internationale Politik.– In: Rittberger, V. (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven.– Westdeutscher Verlag: Opladen.

Efinger, M.; Rittberger, V.; Zürn, M. (1988): Internationale Regime in den Ost-West-Beziehungen: ein Beitrag zur Erforschung der friedlichen Behandlung internationaler Konflikte.– Haag u. Herchen: Frankfurt/ Main.

Egestad, P. (1999): National Forest Programmes in Clear Terms.– In: Glück, P.; Oesten, G.; Schanz, H.; Volz, K.R. (eds.): Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume I: Theoretical Aspects.– European Forest Institute (EFI) Proceedings.– No. 30/1999.– Joensuu/ Finland.

Eight-Country Initiative (2000): Eight-Country Initiative – Shaping the Programme of Work for the United Nations Forum on Forests (UNFF).– Report of the International Expert Consultation, 27. November-1. December 2000.– Bonn, Germany.

EK – Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des 12. Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1994): Schutz der grünen Erde: Klimaschutz durch umweltgerechte Landwirtschaft und Erhalt der Wälder.– Economica Verlag: Bonn.

Ellwein, T.; Hesse, J. (1997): Der überforderte Staat.– Suhrkamp: Frankfurt/ Main.

Erb, W.; Reining, F.; Schirmer, C. (1998): Das Ziel heißt nachhaltige Waldbewirtschaftung weltweit.– In: AFZ/DerWald.– 24/1998.– S. 1490-1492.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations; UNEP – United Nations Environmental Programme (1981): Tropical Forest Resources Assessment Project.– Rome.

FAO (1997): State of the World’s Forests 1997.– Rome.

FAO (1999): State of the World’s Forests 1999.– Rome.

FAO (2001): State of the World’s Forests 2001.– Rome.

FAO/ ECE/ ILO Joint Committee on Forest Technology, Management and Training (2000): Public participation in forestry in Europe and North America: report of the team of specialists on participation in forestry.– International Labour Office, Sectoral Activities.– Geneva.

FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung (2001): „Wälder wirken gegen Treibhauseffekt“. Der Deutsche Forstverein will Schutz und Nutzung nicht trennen.– Möhring, C., Artikel vom 24.09.2001.

Fehrle, F. (1999): Zerschlagenes Porzellan kitten.– In: Österreichische Forstzeitung.– 12/99.– S. 6-7.

Fischer, F. (1989): The Rationality Project: Policy Analysis and the Postpositivist Challenge.– In: Policy Studies Journal 17, No. 4.– p. 941-951.

Forstliche Mitteilungen der IG BAU (2001): Die Zukunft der Forstwirtschaft.– Heft 09/2001.– S. 254-256.

Franck, T.M. (1990): The Power of Legitimacy among Nations.– Oxford University Press: New York.

Friedrichs, J. (1990): Methoden empirischer Sozialforschung.– 14. Auflage.– Westdt. Verlag: Opladen.

Gehring, T.; Oberthür, S. (Hrsg.) (1997): Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge.– Leske + Budrich: Opladen.

Gerlach, I.; Konegen, N.; Sandhövel, A. (1996): Der verzagte Staat – Policy-Analysen. Sozialpolitik, Staatsfinanzen, Umwelt.– Leske + Budrich: Opladen.

Giesen, K. (1997): Nachhaltige Forstwirtschaft in Deutschland in der Verantwortung der Waldbesitzer.– Ín: Holz-Zentralblatt.– Nr. 156, 157/1997.– S. 2386-2387.

Girtler, R. (1992): Methoden der qualitativen Sozialforschung. Anleitung zur Feldarbeit.– 3., unveränd. Auflage.– Böhlau: Wien, Köln, Weimar.

Glück, P. (1987): Das Wertesystem der Forstleute.– In: Centralblatt für das gesamte Forstwesen.– 104/1.– S. 44-51.

Glück, P. (2001): Modelle rationaler Wahlhandlungen in der Forstpolitikwissenschaft.– In: Forst und Holz.– 56. Jahrgang/Nr. 6.– S. 171-178.

Glück, P.; Tarasofsky, R.; Byron, N.; Tikkanen, I. (1997): Options for Strengthening the International Legal Regime for Forests.– A report prepared for the European Commission under the study contract B7-8110/96/000221/D4.– Ed. by the European Commission (EC), the European Forest Institute (EFI), the World Conservation Union (IUCN) and the Center for International Forestry Research (CIFOR).

Grande, E. (1996): Demokratische Legitimation und Europäische Integration.– In: Leviathan– Nr. 24.– S. 339-360.

Grande, E. (1996): The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making: the Case of the European Union.– Journal of European Public Policy 3.– p. 313-338.

Grande, E. (1997): Abschied vom Nationalstaat? Entwicklungslinien moderner Staatlichkeit in Europa.– Arbeitspapier Nr. 1/97.– Lehrstuhl für politische Wissenschaft der TU München: München.

Grayson, A.J.; Maynard, W.B. (eds.) (1997): The World's Forests – Rio + 5: International Initiatives Towards Sustainable Management.– Published by the Commonwealth Forestry Association.– Oxford.

Greenpeace (1994): Naturnahe Waldnutzung, Wildnis statt Monotonie.– Greenpeace zum Thema.– Stand 5/1994.

Greenpeace (Hrsg.) (1996): Das Greenpeace-Buch. Reflektionen und Aktionen.– C.H. Beck: München.

Große Hüttmann, M.; Knodt, M. (2000): Die Europäisierung des deutschen Föderalismus.– In: Aus Politik und Zeitgeschichte.– B 52-53/2000.– S. 31-38.

Guéhenno, J.M. (1994): Das Ende der Demokratie.– Artemis und Winkler: München.

Haas, P.M. (1989): Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranian Pollution Control.– In: International Organization 43.– p. 377-403.

Haas, P.M. (1992a): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination.– In: International Organization 46.– p. 1-35.

Haas, P.M. (1992b): Banning Clorofluorcarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Atmospheric Ozone.– In: International Organization 46.– p. 187-224.

Haas, P.M.; Keohane, R.O.; Levy, M.A. (1993): Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection.– MIT Press: Cambridge/ Mass. & London.

Hagelüken, A. (2000): Naturschutzamt attackiert Länder.– In: Süddeutsche Zeitung.– [http://www.sueddeutsche.de/aktuell/polit_h.htm] vom 17.02.2000.

Haggard, S.; Simmons, B.A. (1987): Theories of International Regimes.– In: International Organization.– 41, 3.– p. 491-517.

Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons.– In: Science, 162.– p. 1243-1248.

Hauchler, I. (Hrsg.) (1993): Globale Trends.– Band 1993/94.– Fischer Taschenbücher: Frankfurt/ Main.

Hauff, M. von; Fischer, R.; Büchsel, M. (1997): Ökonomische und ökologische Begründungen für eine ökologische Waldwirtschaft. Eine Analyse der Angebots- und Nachfragestruktur.– Gutachten für die Umweltverbände Greenpeace, BUND, Naturland und Robin Wood.

Hauff, V. (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft: [der Brundtland-Bericht]/ Weltkommission für Umwelt u. Entwicklung [WCED].– Ungekürzte Ausg. mit einem neuen Vorwort zur dt. Ausgabe.– Eggenkamp: Greven.

Heclo, H. (1978): Issue Networks and the Executive Establishment.– In: King, A. (ed.): The New American Political System.– American Enterprise Institute: Washington, D.C..

Hellström, E. (1996): Environmental Forestry Conflicts, Forest Policies and the Use of Forest Resources. Recent Developments in USA, Germany, France, Sweden, Finland and Norway.– European Forest Institute (EFI).– Working Paper 7.– Joensuu/ Finland.

Hellström, E; Welp, M. (1996): Environmental Forest Conflicts in Germany.– European Forest Institute (EFI).– Working Paper 11.– Joensuu/ Finland.

Héritier, A. (Hrsg.) (1993): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung.– Westdeutscher Verlag: Opladen.

Hofmann, F. (2000a): Globalisierung der Waldpolitik – Umsetzung internationaler Vorgaben durch Nationale Waldprogramme („national forest programmes"-NFPs).– In: Korn, H.; Feit, U. (Bearb.): Treffpunkt Biologische Vielfalt.– Herausgegeben vom Bundesamt für Naturschutz (BfN): Bonn.

Hofmann, F.; Kill, J.; Meder, R.; Plachter, H.; Volz, K.-R. (2000b): Waldnutzung in Deutschland. Bestandsaufnahme, Handlungsbedarf und Maßnahmen zur Umsetzung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung.– In: Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Hrsg.): Materialien zur Umweltforschung 35.– Metzler-Poeschel: Stuttgart.

Hofmann, F.; Liss, B.-M.; Pretzsch, J. (2001): Analyse und Bewertung des bundesdeutschen Prozesses zur Erarbeitung eines Nationalen Waldprogramms (NFP).– Arbeitspapier im Auftrag des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) und der Teilnehmer am Nationalen Waldprogramm.– Präsentiert im Rahmen des 10. Runden Tisches am 02. und 03.04.2001 in Bonn.

Hogl, K. (1999): „Europäisierung" der Forstpolitik? Thesen zu Auswirkungen auf das Akteursgefüge am Beispiel Österreichs.– Beitrag im Rahmen des IUFRO-Europaforums Forstverwaltung 1999: „Staatsforstverwaltungen und Europäische Union".– Edenkoben, 06. September 1999.

Hogl, K. (2000): The Austrian domestic forest policy community in change? Impacts of the globalisation and Europeanisation of forest politics.– In: Forest Policy and Economics 1/2000.– p. 3-13.

Hogl, K. (2001): Co-ordination in Multi-Level NFP-Processes. Learning from Problems and Success Stories of European Policy-Making.– Contribution to the COST E19 - meeting. 29-31 March 2001. Aberdeen/ Scotland (in print).

Holsti, O.R. (1969): Content Analysis of the Social Sciences and Humanities.– Addison-Wesley: Reading/ Mass..

Holzberger, R. (1995): Das sogenannte Waldsterben – Zur Karriere eines Klischees: Das Thema im journalistischen Diskurs.– Eppe: Bergatreute.

Holzzentralblatt (2000): Hessens Waldbesitzer fordern FFH-Überarbeitung.– 126. Jg./ Nr. 42.– S. 577.

Hönerbach, F. (1996): Verhandlungen einer Waldkonvention. Ihr Ansatz und ihr Scheitern.– Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).– WZB-papers; FS II 96-404.

Hooghe, L. (1996): Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity.– In: Hooghe, L. (ed.): Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance.– p. 1-24.

Hrbek, R. (1997): Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland.– In: Aus Politik und Zeitgeschichte.– B 24/97.– S. 12-21.

Hübner, E. (1995): Aufgaben des Bundestages.– In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Informationen zur politischen Bildung. Parlamentarische Demokratie II.– Nr. 228; überarbeitete Neuauflage 1995.

Humphreys, D. (1996): Forest Politics. The Evolution of International Cooperation.– Earthscan Publ.: London.

IFF – Sechs-Länder Initiative (1999): Leitfaden für Praktiker zur Umsetzung der IPF Aktionsvorschläge.– Zweite überarbeitete Auflage, Mai 1999.– Sechs-Länder Initiative zur Unterstützung des Zwischenstaatlichen Waldausschusses (UN Ad-Hoc Intergovernmental Forum on Forests IFF).– Finnland, Deutschland, Honduras, Indonesien, Uganda, Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland, Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO) (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen), United Nations Development Programme (UNDP), (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen).– Sekretariat der Sechs-Länder-Initiative.– Eschborn [www.gtz.de/twrp/documents].

IFF – Six-Country Initiative (1998): Government-led Initiative in Support of the UN Intergovernmental Forum on Forests (IFF) "Putting the IPF Proposals for Action into Practice".– Report of the International Expert Consultation, 29. June-3. July 1998.– Baden-Baden, Germany.– Secretariat of the Six-Country Initiative, GTZ/ TWRP.– Eschborn.

ILO – Joint FAO/ECE/ILO Committee on Forest Technology, Management and Training (2000): Public Participation in Forestry in Europe and North America.– Report of the Team of Specialists on Participation in Forestry.– International Labour Office.– Geneva.

ITTO – International Tropical Timber Organization (2001): About the ITTO.– [http://www.itto.or.jp/inside/about.html] vom 23.01.2001.

Jakobeit, C. (1998): Wirksamkeit in der internationalen Umweltpolitik.– In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB) 5.– Literaturbericht 2/1998.– S. 345-366.

Judmann, F. (1998): Die Einstellungen von Kleinprivatwaldeigentümern zu ihrem Wald. Eine vergleichende Studie zwischen Baden-Württemberg und dem US-Bundesstaat Pennsylvania.– Dissertation.– Forstwiss. Fakultät, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.Br..

Kaiser, K. (1995): Die neue Weltpolitik. Folgerungen für Deutschlands Rolle.– In: Kaiser, K.; Schwarz, H.P. (Hrsg.): Die neue Weltpolitik.– Nomos Verlags Gesellschaft: Baden-Baden.

Keil, I. (1994): Die Umweltpolitik der Vereinten Nationen.– In: Hüfner, K. (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen: die Weltorganisation zwischen Krise und Erneuerung.– Leske + Budrich: Opladen.

Keohane, R.O. (1983): The demand for international regimes.– In: Krasner, S. (ed.): International Regimes.– Cornell University Press: Ithaca and London.

Keohane, R.O. (1984): After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy.– Princeton Univ. Press: Princeton/ N.J..

Keohane, R.O. (1989): International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory.– Westview Press: Boulder/ Col..

Keohane, R.O.; Nye, J. (1977): Power and Interdependence: World Politics in Transition.– Little, Brown and Co.: Boston.

Khalastchi, R.; Mackenzie, R. (1999): The Conservation and Sustainable Use of Forest Biological Diversity: the Role of the Convention on Biological Diversity.– In: Tarasofsky, R.G. (ed.): Assessing the International Forest Regime.– IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 37.– Gland/ Switzerland.

Kilian, M. (1987): Umweltschutz durch internationale Organisationen. Die Antwort des Völkerrechts auf die Krise der Umwelt?– Duncker & Humblot: Berlin.

Kisker, G. (1984): Ideologische und theoretische Grundlagen der bundesstaatlichen Ordnung.– In: Probleme des Föderalismus, Tübingen.– S. 23-37.

Klins, U. (2000): Die Zertifizierung von Wald und Holzprodukten in Deutschland. Eine forstpolitische Analyse.– Dissertation.– Forstwiss. Fakultät, Technische Universität München.

Knill, C.; Lehmkuhl, D. (1999): How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization.– European Integration Online Papers (EioP).– Vol. 3/1999, No. 7.

Knoepfel, P.; Kissling-Näf, I. (1993): Transformation öffentlicher Politiken durch Verräumlichung – Betrachtungen zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik.– In: Héritier, A. (Hrsg.) (1993): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung.– Westdeutscher Verlag: Opladen.

Koch, A; Wasmer, M. (Hrsg.) (2001): Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland: empirische Befunde und theoretische Erklärungen.– Leske + Budrich: Opladen.

Kohler-Koch, B. (1989): Zur Empirie und Theorie internationaler Regime.– In: Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen.– Nomos-Verl.-Gesellschaft: Baden-Baden.

Kohler-Koch, B. (1993): Die Welt regieren ohne Weltregierung.– In: Böhret, C.; Wewer, G. (Hrsg.): Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung.– Leske + Budrich: Opladen.

Kolodziejcok, K.G.; Recken, J. (1977): Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts.– Band 1: Naturschutz- und Landschaftspflegerecht, Jagdrecht, Forstrecht.– Erich Schmidt Verlag: Berlin.

König, T. (1999): Regieren im deutschen Föderalismus.– In: Aus Politik und Zeitgeschichte.– B 13/99.– S. 24-36.

Krämer, P.; Suda, M. (1987): Das Waldsterben in den Massenmedien. Untersuchungsergebnisse und Folgerungen.– In: Allgemeine Forst Zeitschrift (AFZ).– 49/1987.– S. 1291-1294.

Krasner, S.D. (ed.) (1983): International Regimes.– Cornell University Press: Ithaca and London.

Kropp, S.; Sturm, R. (1999): Politische Willensbildung im Föderalismus. Parteienwettbewerb, Regierungsbildungen und Bundesratsverhalten in den Ländern .– In: Aus Politik und Zeitgeschichte.– B 13/99.– S. 37-46.

Krott, M. (2001): Politikfeldanalyse Forstwirtschaft. Eine Einführung für Studium und Praxis.– Parey Verlag: Berlin.

Lamnek, (1993): Qualitative Sozialforschung. Band 2 – Methoden und Techniken.– 2., überarbeit. Auflage.– Beltz, Psychologie-Verl.-Union: Weinheim.

Landtag von Baden-Württemberg (2000): 12. Wahlperiode, Drucksache 12/4912 (Antrag der Abg. Peter Hauk u.a., CDU und Stellungnahme des Staatsministeriums: Politik der Landesregierung zur Europäischen Regierungskonferenz) vom 24.02.2000.– S. 3.

Lange, S.; Braun, D. (2000): Politische Steuerung zwischen System und Akteur: eine Einführung.– Leske + Budrich: Opladen.

Leive, D.M. (1976): International Regulatory Regimes.– Lexington/ Massachusetts.

Levy, M.; Young, O.; Zürn, M. (1995): The Study of International Regimes.– In: European Journal of International Relations.– Vol. 1., No. 3.– p. 267-330.

Levy, M.A.; Keohane, R.O.; Haas, P.M. (1993): Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions.– In: Haas, P.M. et al. (ed.): Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection.– MIT Press: Cambridge/ Mass., London/ England.

Liss, B.M. (1999): The Role of the Tropical Forests Action Programme and National Forest Programmes in Sustainable Forest Development.– In: Glück, P.; Oesten, G.; Schanz, H.; Volz, K.R. (eds.): Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Volume I: Theoretical Aspects.– European Forest Institute (EFI) Proceedings.– No. 30/1999.– Joensuu/ Finland.

Lückge, F.J. (1991): Gemeinden als Waldeigentümer.– Dissertation.– Forstwiss. Fakultät, Albert-Ludwigs-Univ. Freiburg.

Luthardt, W. (1999): Abschied vom deutschen Konsensmodell? Zur Reform des Föderalismus.– In: Aus Politik und Zeitgeschichte.– B 13/99.– S. 12-23.

Maersheimer, J. (1994-1995): The False Promise of International Institutions.– In: International Security 19.– p. 5-49.

Maini, J.S. (1991): Towards an International Instrument on Forests. Background Paper – prepared for informal intergovernmental consultation.– 21.-22. February 1991.– Geneva/ Switzerland.

Mann, S.H. (1997): Konflikte in der deutschen Forstwirtschaft. Konflikttheoretische Analyse der forstpolitischen Diskussion über die Krise der Forstwirtschaft.– Dissertation, Univ. Freiburg, Forstwiss. Fakultät.– Shaker Verlag: Aachen.

Mann Borgese, E. (1968): The Ocean Regime. A suggested statute for the peaceful use of the high seas and the sea-bed beyond the limits of national jurisdiction.– Santa Barbara/ California.

Mantel, K. (1990): Wald und Forst in der Geschichte: ein Lehr- und Handbuch.– Verlag M. & H. Schaper: Alfeld-Hannover.

Marin, B.; Mayntz, R. (1991): Introduction: Studying Policy Networks.– In: Marin, B.; Mayntz, R. (eds.): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations.– Campus Verlag: Frankfurt/ Main, Westview Press: Boulder.

Mathews, J.T. (1997): Power Shift.– In: Foreign Affairs.– Jan./ Feb. 1997.– p.50-66.

Mayer, P.; Rittberger, V.; Zürn, M. (1993): Regime Theory: State of the Art and Perspectives.– In: Rittberger, V. (ed.): Regime Theory and International Relations.– ed. with the assistance of Peter Mayer.– Clarendon Press: Oxford.

Mayntz, R. (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen.– In: Héritier, A. (Hrsg.) (1993): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung.– Westdeutscher Verlag: Opladen.

Mayntz, R.; Holm, K.; Hübner, P. (1974): Einführung in die Methoden der empirischen Soziologie.– Westdt. Verlag: Opladen.

Mayring, P. (1997): Einführung in die qualitative Sozialforschung – Eine Anleitung zu qualitativem Denken.– Psychologie-Verlags-Union: München.

McGinnis, M.; Ostrom, E. (1992): Design Principles for Local and Global Commons.– Conference on „Linking Local and Global Commons".– 23.-25. April 1992.– Cambridge/ Mass..

MCPFE – Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe (2000): The Role of National Forest Programmes in the Pan-European Context".– Presentations and Outcomes of the NFP Workshop organised by the MCPFE in Tulln, Austria, 13-14 September 1999.– Vienna, Austria.

MCPFE (2001): Allgemeine Informationen über die Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa. Straßburg 1990, Helsinki 1993, Lissabon 1998.– [http://www.mcpfe.net/General-Information/General-Information-dt.html] vom 04.12.2001.

Meidinger, E.E. (2000): The Incorporation of „Private" Environmental Certification Systems in Formal Legal Systems: the U.S. Case.– Revised version of a paper presented to the CAVA workshop on „The Integration of Voluntary Approaches into Existing Legal Systems".– February 24-25, 2000 in Brussels.– Forthcoming in the Environmental Law Network International Newsletter.

Mersmann, C. (1999): Nationale Waldprogramme als ganzheitlicher Politikansatz.– In: Entwicklung + Ländlicher Raum.– 5/99.– S. 7-9.

Merten, K. (1995): Inhaltsanalyse: Einführung in Theorie, Methode und Praxis.– Westdt. Verlag: Opladen.

Messner, D. (1998): Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozeß.– In: Messner, D. (Hrsg.): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft.– EINE Welt, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden.– Band 5.– Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger: Bonn.

Messner, D. (Hrsg.) (1995): Die Netzwerkgesellschaft: wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung.– Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE), 108.– Weltforum-Verlag: Köln.

Messner, D.; Nuscheler, F. (1996a): Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik.– In: Messner, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion.– Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger GmbH: Bonn.

Messner, D.; Nuscheler, F. (1996b): Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert.– Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF).– Policy Paper 2/1996.–Bonn.

Meuser, M.; Nagel, U. (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht.– In: Garz, D.; Kramer, K. (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen.– Westdt. Verlag: Opladen.

Milanovic, B. (1999): True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculations, Based on Household Surveys Alone.– World Bank Policy Research Paper No. 2244.– November 1999.– Washington/ D.C..

Mitchell, R.B. (1994): Intentional Oil Pollution at Sea. Environmental Policy and Treaty Compliance.– Cambridge/ Mass..

MLR – Ministerium Ländlicher Raum Baden-Württemberg (ed.) (1998): „Six Country Initiative“: Putting the IPF-Proposals for Action into Practice at the National Level.– National Case Study Germany/ Baden-Württemberg.– Part 1 & Part 2.– Stuttgart.

MLR (Hrsg.) (1998): Regierungsinitiative in Unterstützung des IFF-Arbeitsprogramms Kategorie I (a) (Sechs-Länder-Initiative). „Praktische Umsetzung der IPF-Handlungsvorschläge auf nationaler Ebene“.– Nationale Fallstudie Deutschland/ Baden-Württemberg.– Teil 1: Schlußbericht, Teil 2: Analyse der einzelnen Aktionsvorschläge.– Stuttgart.

MLR (Hrsg.) (2000): Forstprogramm Baden-Württemberg – Ein gesellschaftlicher Dialog unter Einbeziehung internationaler Vereinbarungen nach dem Konzept des Intergovernmental Panel on Forests der Vereinten Nationen (IPF).– Stuttgart.

Mohler, P.; Porst, R. (1996): Pretest und Weiterentwicklung von Fragebogen – Eine Einführung in das Thema.– In: Schriftenreihe Spektrum Bundesstatistik.– Metzler-Poeschel: Stuttgart. S. 7-24.

Molterer, W. (1997): Internationale Waldpolitik – eine Herausforderung für den Forstsektor.– In: Österreichische Forstzeitung.– 108. Jg., 9/1997.– S. 5-6.

Moravcsik, A. (1994): Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation.– In: Center for European Studies, Harvard University.– Working Paper Series 52.– Cambridge/ MA.

Morse, E. (1977): Managing International Commons.– In: Journal of International Affairs.– Vol. 31, No. 1.– p. 1-21.

Müller, F. (1999): Die Umwelt kennt keine Grenzen.– In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Globalisierung.– Informationen zur politischen Bildung 263/1999.– S. 42-47.

Müller, H. (1993): Die Chance der Kooperation: Regime in den internationalen Beziehungen.– Wiss. Buchgesellschaft.: Darmstadt.

Müller-Brandeck-Boquet, G. (1993): Von der Fähigkeit des deutschen Föderalismus zur Umweltpolitik.– In: Prittwitz, V. von (Hrsg.) (1993): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik.– Leske + Budrich: Opladen.

Münch, U. (1999): Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus.– In: Aus Politik und Zeitgeschichte.– B 13/99.– S. 3-11.

Mürle, H. (1998): Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen.– INEF Report (Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Gesamthochschule Duisburg).– Heft 32/1998.

NABU (1996): Lebendiger Wald.– Eine Aktion des NABU.

Nuscheler, F. (Hrsg.) (2000): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert: zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts.– EINE Welt - Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden: Sonderband.– Dietz: Bonn.

Oberthür, S. (1996): Die Reflexivität internationaler Regime. Erkenntnisse aus der Untersuchung von drei umweltpolitischen Problemfeldern.– In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB) 3.– S. 7-44.

Oberthür, S. (1997a): Umweltschutz durch internationale Regime. Interessen, Verhandlungsprozesse, Wirkungen.– Leske + Budrich: Opladen.

Oberthür, S. (1997b): Routinemäßige Ölverschmutzung durch Tanker (OILPOL/ MARPOL).– In: Gehring, T.; Oberthür, S. (Hrsg.): Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge.– Leske + Budrich: Opladen.

Ostrom, E. (1990): Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.– Cambridge University Press: Cambridge.

Pappi, F.U. (1993): Policy-Netze: Erscheinungsformen moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?– In: Héritier, A. (Hrsg.) (1993): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung.– Westdeutscher Verlag: Opladen.

Patzelt, W.J. (2001): Einführung in die Politikwissenschaft – Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung.– 4., überarb. und wesentlich erw. Auflage.– Wissenschaftsverlag Richard Rothe: Passau.

Pauli, B. (1999): Das Forstbarometer.– Universität München, Lehrstuhl für Forstpolitik und Forstgeschichte.– Abschlußbericht.

Pelkonen, P.; Pitkänen, A.; Schmidt, P.; Oesten, G.; Piussi; P.; Rojas, E. (eds.) (1999): Forestry in Changing Societies in Europe.– Study Book in 2 parts.– Silva Network 1999.

Peters, S. (1999): Schleswig-Holsteins Waldbesitzer gegen FSC.– In: Holzzentralblatt.– Nr. 134/1999.– S. 1808.

Petersen, T.; Faber, M. (2000): Bedingungen erfolgreicher Umweltpolitik im deutschen Föderalismus. Der Ministerialbeamte als Homo Politicus.– In: Zeitschrift für Politikwissenschaft (vormals Jahrbuch für Politik).– 10. Jg., Heft 1/2000.– S. 5-41.

Postleb, R.D. (Hrsg.) (1996): Aktuelle Fragen zum Föderalismus: ausgewählte Probleme aus Theorie und politischer Praxis des Föderalismus.– Metropolis-Verlag: Marburg.

Pregernig, M. (1999): Evaluierung und Akzeptanz von Vorschlägen zur Waldsanierung.– Band 1.– Institut zur Sozioökonomie der Forst- und Holzwirtschaft, Universität für Bodenkultur.– Wien.

Prietzcker, J. (1988): Landesbericht BRD.– In: Starck, C. (Hrsg.): Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat.– Nomos-Verl.-Ges.: Baden-Baden.

Prittwitz, V. von (1989): Internationale Umweltregime – ein Fallvergleich.– In: Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen. Nomos-Verlags-Ges.: Baden-Baden.

Prittwitz, V. von (1994): Politikanalyse.– Leske + Budrich: Opladen.

Prittwitz, V. von; Wolf, K.D. (1993): Die Politik globaler Güter.– In: Prittwitz, V. von (Hrsg.) (1993): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik.– Leske + Budrich: Opladen.

Pülzl, H.; Glück, P. (2001): Analyse der Hemmnisse für die Stärkung des Internationalen Waldregimes im Rahmen des internationalen Forstpolitik-Dialogs.– Institut für Sozioökonomik der Forst- und Holzwirtschaft der Universität für Bodenkultur Wien (BOKU).– Endbericht.

Putnam, R.D. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level-Games.– In: International Organization.– Vol. 42, No. 3.– p. 427-460.

Rapp, P. (2000): Die Kooperation in forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen. Eine Untersuchung am Beispiel der Forstbetriebsgemeinschaften in Baden-Württemberg.– Dissertation.– Forstwiss. Fakultät, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br..

Reining, F.; Erb, W.; Schirmer, C. (2000): Zukunftsdialog zu Wald und Forstwirtschaft.– In: AFZ/DerWald.– 23/2000.– S. 1243-1245.

Rieger, E. (1995): Politik supranationaler Integration. Die Europäische Gemeinschaft in institutionentheoretischer Perspektive.– In: Nedelmann, B. (Hrsg.): Politische Institutionen im Wandel.– Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie.– Sonderheft 35.– Opladen.– S. 349-367.

Rittberger, V. (ed.) (1993): Regime theory and international relations.– ed. with the assistance of Peter Mayer.– Clarendon Press: Oxford.

Rosenau, J.N. (1995): Governance in the Twenty-First Century.– In: Global Governance, Vol. 1.– No. 1.– p. 13-43.

Rosenau, J.N.; Czempiel, E.O. (eds.) (1992): Governance without Government: Order and Change in World Politics.– Cambridge University Press: Cambridge.

Sabatier, P. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik.– In: Héritier, A. (Hrsg.) (1993): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung.– Westdeutscher Verlag: Opladen.

Schanz, H (1996): Über gesellschaftliche Glaubwürdigkeits- und Verständnispotentiale der Forstwirtschaft.– In: Centralblatt für das gesamte Forstwesen 113.– S. 175-185.

Scharpf, F.W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich.– In: Politische Vierteljahreschrift.– 26. Jg., Heft 4.– S. 323-356.

Scharpf, F.W. (1991): Political Institutions, Decision Styles, and Political Choices.– In: Journal of Theoretical Politics.– No. 1.

Scharpf, F.W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen.– In: Héritier, A. (Hrsg.) (1993): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung.– Westdeutscher Verlag: Opladen.

Scharpf, F.W. (1996): Demokratie in der transnationalen Politik.– In: Internationale Politik.– Nr. 12.– S. 11-20.

Scharpf, F.W. (1997): Politische Konsequenzen der Globalisierung.– In: Kempfenhausener Gespräche der Hypo-Bank.– Globalisierung der Wirtschaft und gesellschaftlicher Strukturwandel (Dokumentation).– München.

Schimank, U. (1997): Theorien gesellschaftlicher Differenzierung.– Leske + Budrich: Opladen.

Schlagheck, H. (2000): Der deutsche Wald im 21. Jahrhundert.– In: AFZ/DerWald.– 16/2000.– S. 862-865.

Schlamadinger, B.; Marland, G. (1998): The Kyoto Protocol: provisions and unresolved issues relevant to land-use change and forestry.– In: Environmental Science & Policy.– 1/1998.– p. 313-327.

Schmid, J. (1995): Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteienforschung: Wie föderalistisch ist die CDU?– In: Alemann, U. v. (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden: Grundriß für Studium und Forschung.– Westdt. Verlag: Opladen.

Schmidt, M.G. (1995): Wörterbuch zur Politik.– Alfred Kröner Verlag: Stuttgart.

Schmidt, H.; Take, I. (1997): Demokratischer und besser? Der Beitrag von NGOs zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme.– In: Aus Politik und Zeitgeschichte.– B 43/97.– S. 12-20.

Schmidt, H.; Take, I. (1998): Demokratischer und besser? Der Beitrag von NGOs zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme.– In: Calließ, J. (Hrsg.): Barfuß auf diplomatischem Parkett. Die Nichtregierungsorganisationen in der Weltpolitik.– Loccumer Protokolle 9/97.– Loccum.

Schmitz, A.; Stephan, P. (1996): Die Weltkonferenz zu Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992.– In: Messner, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion.– Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger: Bonn.

Schneider, T. (1993): Der UNCED-Folgeprozeß aus forstlicher Sicht.– In: Allgemeine Forst Zeitschrift (AFZ).– 23/1993.– S. 1217-1219.

Schneider, T. (1995a): Der UNCED-Nachfolgeprozeß zum Thema Wälder.– In: Allgemeine Forst Zeitschrift (AFZ).– 19/1995.– S. 1026-1027.

Schneider, T. (1995b): Kriterien und Indikatoren für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder.– In: Allgemeine Forst Zeitschrift (AFZ).– 4/1995.– S. 184-187.

Schneider, T. (1998): Der internationale forstpolitische Dialog 5 Jahre nach Rio.– In: AFZ/DerWald.– 6/1998.– S. 314-316.

Schneider, T. (2000): Vierte und letzte Tagung des Intergovernmental Forum on Forests.– In: AFZ/DerWald.– 10/2000.– S. 548-550.

Schneider, T. (2001): United Nations Forum on Forests eingesetzt.– In: AFZ/Der Wald.– 1/2001.– S. 33-34.

Schneider, T.; Ebert, S. (1995): Kriterien und Indikatoren für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung.– In: Allgemeine Forst Zeitschrift (AFZ).– 14/1995.– S. 770-772.

Schneider, T.; Honerla, S. (1996): Stand der internationalen Aktivitäten zum Thema „Wälder“.– In: AFZ/DerWald.– 22/1996.– S. 1240-1242.

Schnell, R.; Hill, P.; Esser, E. (1999): Methoden der empirischen Sozialforschung.– 6., völlig überarb. und erw. Auflage.– Oldenbourg Verlag: München, Wien.

Schubert, K. (1991): Politikfeldanalyse. Eine Einführung.– Leske + Budrich: Opladen

Schulte, A.; Böswald, K.; Joosten, R. (Hrsg.) (2001): Weltforstwirtschaft nach Kyoto. Wald und Holz als Kohlenstoffspeicher und regenerative Energieträger.– Shaker Verlag: Aachen.

Schwoerer, M. (2001): Deutsche Aktivitäten zur Umsetzung der AGENDA 21.– In: Forst und Holz.– 56. Jg., Nr. 15/2001.– S. 463-466.

Simonis, U.E. (1996): Prävention oder Katastrophe?– In: Simonis, U.E. (Hrsg.): Weltumweltpolitik. Grundriß und Bausteine eines neuen Politikfeldes.– Edition Sigma: Berlin.

Simonis, U.E. (1998): Institutionen der künftigen Weltumweltpolitik.– In: Messner, D. (Hrsg.): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft.– EINE Welt, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden.– Band 5.– Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger: Bonn.

Sizer, N.; Downes, D.; Kaimowitz, D. (1999): TREE TRADE. Liberalization of International Commerce in Forest Products: Risks and Opportunities.– In: World Resources Institute (WRI).– Forest Notes; Forest Frontiers Initiative.– [http://www.wri.org/wri/forests/treetrade.html] vom 06.12.2001.

Skala-Kuhmann, A. (1999a): Internationale Instrumente zum Schutz und zur nachhaltigen Bewirtschaftung von Wäldern.– In: Entwicklung + Ländlicher Raum.– 5/99.– S. 3-6.

Skala-Kuhmann, S. (1999b): Implementation of the IPF Proposals for Action in Light of Relevant International Legally-Binding Instruments.– In: Tarasofsky, R.G. (ed.): Assessing the International Forest Regime.– IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 37.– Gland/ Switzerland.

SPIEGEL-online (2001): Klimagipfel. Die Streitpunkte.– [http://www.spiegel.de/politik/Deutschland/0,1518,167130,00.html] vom 13.11.2001.

Stemberger, T.; Schima, J. (1997): Österreich am internationalen Parkett gut vertreten.– In: Österreichische Forstzeitung.– 108. Jg., 9/1997.– S. 18-19.

Strange, S. (1983): Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis.– In: Krasner, S. (ed.): International Regimes.– Cornell University Press: Ithaca and London.

Strange, S. (1994): Wake up, Krasner! The world has changed.– In: Review of International Political Economy.– 1, No. 2.– p. 479-496.

Streeck, W. (1997): Nationale Politik bei fragmentierter Souveränität.– In: Jahrbuch für Arbeit und Technik 1997.– Bonn.– S. 311-325.

Strübel, M. (1989): Umweltregime in Europa.– In: Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen. Nomos-Verlags-Ges.: Baden-Baden.

Suda, M.; Pauli, B.; Mages, V.; Klins, U. (1998): Wald, Holz und Forstwirtschaft im Spiegel der öffentlichen Meinung.– In: Forstliche Forschungsberichte München.– Nr. 172/1998.– Schriftenreihe der Forstwissenschaftlichen Fakultät der Universität München und der Bayerischen Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft.

Suplie, J. (1995): „Streit auf Noahs Arche“. Zur Genese der Biodiversitätskonvention.– Wissenschafts Zentrum Berlin (WZB).– WZB papers: FS II.– Berlin.

Susskind, L.E. (1994): Environmental Diplomacy.– Negotiating more effective global agreements.– Oxford Univ. Press: New York/ NY.

Tarasofsky, R.G. (1999b): Assessing the International Forest Regime: Gaps, Overlaps, Uncertainties and Opportunities.– In: Tarasofsky, R.G. (ed.): Assessing the International Forest Regime.– IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 37.– Gland/ Switzerland.

Tarasofsky, R.G. (1999c): Global Cooperation on Forests through International Institutions.– In: Tarasofsky, R.G. (ed.): Assessing the International Forest Regime.– IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 37.– Gland/ Switzerland.

Tarasofsky, R.G. (ed.) (1999a): Assessing the International Forest Regime.– IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 37.– Gland/ Switzerland.

Thompson, J.D. (1967): Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory.– MacGraw-Hill: New York.

UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (1997): Nachhaltiges Deutschland. Wege zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung.– Erich Schmidt Verlag: Berlin.

UN – United Nations Sustainable Development (2001): About the Intergovernmental Process.– [http://www.un.org/esa/sustdev/aboutiff.htm] vom 04.12.2001.

UNDP – United Nations Development Programme (1999): Human Development Report.– New York, Bonn.

United Nations – CSD (1997): Report of the Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests (IPF) on its fourth session, New York, 11-21 February 1997.– In: United Nations Commission on Sustainable Development, Fifth session 7-25 April 1997.– E/CN.17/1997/12.

United Nations – CSD (2000): Report of the Intergovernmental Forum on Forests (IFF) on its fourth session, New York, 31 January-11 February 2000.– In: United Nations Commission on Sustainable Development, Eighth session 24 April-5 May 2000.– E/CN.17/2000/14.

United Nations (1992): Earth Summit – Agenda 21. The United Nations Programme of Action from Rio.– United Nations Publication.– New York.

Unmüßig, B. (1998): Welche Erfahrungen haben Nichtregierungsorganisationen gemacht? Und wie haben sie sich bewährt?– In: Calließ, J. (Hrsg.): Barfuß auf diplomatischem Parkett. Die Nichtregierungsorganisationen in der Weltpolitik.– Loccumer Protokolle 9/97.– Loccum.– S. 53-64.

Unmüßig, B.; Wahl, P. (1992): UNCED – Zwischen Hoffnung und Enttäuschung.– In: Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V. (Hrsg.): WEED Arbeitsmaterial 2/92.– Bonn.

Vollmer, U. (1990): Der Tropenwald-Aktionsplan als Instrument der internationalen Zusammenarbeit in der Dritten Welt.– In: Allgemeine Forst Zeitschrift (AFZ).– 1-2/1990.– S. 37-40.

Volz, K.-R. (1995): Zur ordnungspolitischen Diskussion über die nachhaltige Nutzung der Zentralressource Wald.– In: Forst und Holz.– 50/1995.– S. 163-170.

Volz, K.-R. (1997): Waldnutzungskonzepte und ihre forstliche Bewertung.– In: Forstwissenschaftliches Centralblatt.– 116/1997.– S. 291-300.

Volz, K.-R. (2001): Wem gehört eigentlich der Wald?– In: Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Der deutsche Wald.– Der Bürger im Staat 51/2001.– S. 51-58.

Volz, K.-R.; Bieling, A. (1998): Zur Soziologie des Kleinprivatwaldes.– In: Forst und Holz.– 53/1998.– S. 67-71.

Voshgemir, D.; Schenker, R. (1992): Forstliche Dezimal-Klassifikation.– IUFRO World Series.– Vol. 3: Wien.

Walk, H.; Brunnengräber, A. (1999): Transnationale Netze im Konfliktfeld Klima. Nicht-Regierungs-Organisationen als ‚neue' Akteure der internationalen Politik.– Gruppen-Dissertation am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften.– Otto-Suhr-Institut.– Freie Universität Berlin.

Waltz, K.N. (1979): Theory of International Politics.– Random House: New York.

Weber, M. (1976): Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie.– Besorgt von Johannes Winckelmann.– 5., rev. Aufl., Studienausg., Nachdruck.– Mohr: Tübingen.

Weber, N. (1999): Neue Akteure in der forstpolitischen Arena. In: Forst und Holz 54.– S. 355 - 359.

Weber, N. (2000): Umwelt- und Naturschutzorganisationen als Objekt forstpolitikwissenschaftlicher Forschung.– Diskussionspapier für das 33. Forstpolitikwissenschaftler-Treffen am 04. April 2001 in Hannoversch-Münden.

Weber, N.; Härdter, U.; Rother, A.; Weisshaupt, M. (2000): Forstpolitische Aktivitäten von Umweltverbänden in Deutschland – eine vorläufige Bestandsaufnahme.– In: Allgemeine Forst- und Jagd-Zeitung.– 171. Jg., 8.– S. 144-153.

Weber, N.; Mann, S. (1997): Der postmaterialistische Wertewandel und seine Bedeutung für die Forstwirtschaft.– In: Forstarchiv 68.– S. 19-24.

Weiss, T.G.; Gordenker, L. (eds.) (1996): NGOs, the UN, and Global Governance.– Lynne Rienner Publishers: Boulder/ Colorado, London/ England.

Wettestad, J. (1995): „Nuts and Bolts for Environmental Negotiators?" Designing Effective International Regimes. A Conceptual Framework.– The Fridtjof Nansen Institute.– Lysaker.

Windhoff-Héritier, A. (1987): Policy-Analyse: eine Einführung.– Campus: Frankfurt/ Main.

Witzel, A. (1982): Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen.– Campus-Verlag: Frankfurt.

Witzel, A. (1985): Das problemzentrierte Interview.– In: Jüttemann, G. (Hrsg.): Qualitative Forschung in der Psychologie. Grundfragen, Verfahrensweisen, Anwendungsfelder.– Beltz: Weinheim.

Wolf, K.D. (1997): Entdemokratisierung durch Selbstbindung in der Europäischen Union.– In: Wolf, K.D. (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union.– Nomos-Verl.-Gesellschaft: Baden-Baden.

Wolfrum, R. (Hrsg.) (1991): Handbuch Vereinte Nationen.– Beck: München.

Young, O.R. (1989): International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment.– Cornell University Press: Ithaca/ NY.

Young, O.R. (1994): International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society.– Cornell University Press: Ithaca.

Young, O.R. (1997): Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience.– The MIT Press: Cambridge/ Massachusetts, London/ England.

Young, O.R. (1999): Governance in World Affairs.– Cornell University Press: Ithaca and London.

Young, O.R. (1999): Regime Effectiveness: Taking Stock.– In: Young, O.R. (ed.): The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavorial Mechanisms.– MIT Press: Cambridge/ Mass.

Young, O.R.; Levy, M.A. (1999b): The Effectiveness of International Environmental Regimes.– In: Young, O.R. (ed.): The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavorial Mechanisms.– MIT Press: Cambridge/ Mass.

Zangl, B. (1994): Politik auf zwei Ebenen.– In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB).– Jg. 1, Heft 2.– S. 279-312.

Zangl, B. (1999): Interessen auf zwei Ebenen. Internationale Regime in der Agrarhandels-, Währungs- und Walfangpolitik.– Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden.

Zierhofer, W. (1998): Umweltforschung und Öffentlichkeit. Das Waldsterben und die kommunikativen Leistungen von Wissenschaft und Massenmedien.– Westdeutscher Verlag: Opladen.

Zürn, M. (1992): Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes.– Leske + Budrich: Opladen.

Zürn, M. (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance.– Suhrkamp Verlag: Frankfurt a.M..

Verzeichnis der Anhänge

I **Kategoriensystem zur DIP-Analyse (vgl. Kap. 4.2.3)**

II **Kategoriensystem zur Analyse der Jahres- und Agrarberichte (vgl. Kap. 4.2.3)**

III **Schlagwortkatalog zur Analyse der Jahres- und Agrarberichte (vgl. Kap. 4.2.3)**

IV **Leitfaden zu den Experten-Interviews (vgl. Kap. 4.3.3)**

V **Nationales Forstprogramm (NFP) Deutschland– Leitfaden für die zweite Phase (vgl. Kap. 5.4)**

Anhang I

Kategoriensystem zur DIP-Analyse (vgl. Kap. 4.2.3)

100 Oberkategorie/ Bereich „Wald-Natur-Umwelt“

110 Wald *national*
- 111 Waldschadens (-zustands) Situation
- 112 Gefährdung und Schutz des Waldes (nicht konkretisiert)
- 113 Bodenschutz
- 114 Forstliche Schutzmaßnahmen
- 115 Sonstiges

120 Wälder *international*
- 121 Gefährdung und Schutz der Wälder
- 122 Luftreinhaltemaßnahmen/ Klimaschutz
- 123 Sonstiges

130 Forschung

140 Gesetzgebung

200 Oberkategorie/ Bereich „Forst- und Holzwirtschaft“

210 Wirtschaftliche Aspekte des *Forst*betriebes
- 211 Schwierigkeiten und Probleme der Forstbetriebe
- 212 Unterstützungsmaßnahmen für Forstbetriebe (nicht konkretisiert)
- 213 Förderung/ Zuschüsse
- 214 Forstliche Zusammenschlüsse
- 215 Privatisierungsmaßnahmen
- 216 Sonstiges

220 *Holz*wirtschaft/ Rohstoff Holz
- 221 Holzabsatz/ Marketing
- 222 Holzverwendung
- 223 Sonstiges

230 *Internationale* Forst- und Holzwirtschaft

240 Forschung

250 Gesetzgebung

Anhang II

Kategoriensystem zur Analyse der Jahres- und Agrarberichte (vgl. Kap. 4.2.3)

100 Oberkategorie/ Bereich „Wald & Weltklima“

110 Wald als Kohlenstoffspeicher/ Wald als CO_2-Senke
120 Erstaufforstung zum Zweck der CO_2-Bindung
130 Substitution fossiler Energieträger/ nicht-erneuerbarer Rohstoffe durch den Rohstoff Holz
140 Sonstiges

200 Oberkategorie/ Bereich „Wald & Biodiversität“

210 Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt im Wald (Schutz)
220 Naturnahe/ naturgemäße Waldbewirtschaftung
230 Monitoring/ Forschung bezüglich biologischer Vielfalt im Wald
240 Sonstiges

300 Oberkategorie/ Bereich „UN-Waldprozeß“

310 Internat. Kriterien + Indikatoren für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung
320 IPF-‚Proposals for Action‘
330 Nationale Waldprogramme (NFPs)
340 Zertifizierung
350 Internationale Zusammenarbeit (Technische Zusammenarbeit)
360 Sonstiges

400 Oberkategorie/ Bereich „Pan-Europäischer Prozeß“

410 Pan-Europäische *Kriterien + Indikatoren* für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung
420 Pan-Europäische *Definition* für eine nachhaltige Forstwirtschaft
430 Kooperation mit anderen Ländern im Rahmen des Pan-Europ. Prozesses
440 Monitoring/ Forschung auf Pan-Europäischer Ebene
450 Sonstiges

500 Oberkategorie/ Bereich „Wald in der EU“

510 Ausweisung von Schutzgebieten im Wald
520 Förderungen/ Prämien
530 Monitoring/ Forschung
540 Sonstiges

600 Oberkategorie/ Bereich „Wald & sonstige internationale Prozesse“

610 Prozesse mit Schwerpunkt ‚Ökologie‘ (Schutz)
620 Prozesse mit Schwerpunkt ‚Ökonomie‘ (Handel)
630 Sonstiges

Anhang III

Schlagwortkatalog zur Analyse der Jahres- und Agrarberichte (vgl. Kap. 4.2.3)

OBERKAT.:	CODE-NR.:	SCHLAGWORT:
Wald & Weltklima:	**1** =	Framework Convention on Climate Change (FCCC) bzw. Klimarahmenkonvention
	2 =	Kyoto-Protokoll
Wald & Biodiversität:	**3** =	Convention on Biological Diversity (CBD) bzw. Biodiversitätskonvention
UN-Waldprozeß:	**4** =	Rio-Konferenz (UNCED)
	5 =	Agenda 21 (Kapitel 11)
	6 =	Forest Principles
	7 =	Commission on Sustainable Development (CSD)
	8 =	Intergovernmental Panel on Forests (IPF)
	9 =	United Nations General Assembly Special Session (UNGASS)
	10 =	Intergovernmental Forum on Forests (IFF)
	11 =	United Nations Forum on Forests (UNFF)
Pan-Europ. Ministerprozeß:	**12** =	Straßburg mit den Resolutionen S1-S6
	13 =	Helsinki mit den Resolutionen H1-H4
	14 =	Lissabon mit den Resolutionen L1-L2
Wald in der EU:	**15** =	Natura 2000
	16 =	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH)
	17 =	Vogelschutz-Richtlinie
	18 =	Forststrategie der Europäischen Union
	19 =	Level II-Projekt der EU
Wald & sonstige internationale Prozesse:	**20** =	Convention to Combat Desertification (CCD)
	21 =	Convention on International Trade in Endangered Species
	22 =	(CITES)
	23 =	RAMSAR Convention on Wetlands
	24 =	International Tropical Timber Agreement (ITTA)
	25 =	Montreal-Prozeß
	26 =	World Trade Organisation (WTO)
	27 =	General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

Anhang IV

Leitfaden zu den Experten-Interviews (vgl. Kap. 4.3.3)

DIMENSION 1: Problem(e)

GLOBAL GOVERNANCE:	FORSCHUNGSRELEVANTE FRAGEN:	SCHLAGWORTE:
Wahrnehmung des Problems: **Das Internationale Waldregime – Inhalte, institutionelle Strukturen und Prozesse** MÜRLE (1998: 31) - Global Governance ist die Suche nach Lösungen für grenzüberschreitende Probleme, die zum Teil schon seit längerem bestehen. - Welche Bedeutung haben Globalisierung und Fragmentierung in den einzelnen Politikfeldern? - Welche Auswirkungen hat die Globalisierung auf die Handlungsfähigkeit von Staaten in unterschiedlichen Politikfeldern?	✍ Ist den Akteuren die *Existenz* einer internationalen Waldpolitik (**IWP**) überhaupt bewußt bzw. wird diese wahrgenommen? ✍ Seit *wann* wird eine IWP wahrgenommen? Läßt sich dies an einem Ereignis oder Inhalt festmachen (Auslöser, Begründung)? ✍ Welche konkreten *Inhalte* der IWP kennen die Akteure? ✍ Welche *institutionellen Strukturen* der IWP kennen die Akteure? ✍ Welche *Prozesse* der IWP wurden bisher bzw. werden aktuell wahrgenommen? ✍ Welche *Relevanz* wird den einzelnen Inhalten/ institutionellen Strukturen/ Prozessen beigemessen? (Gibt es „wichtige“ und „unwichtige“ Elemente?)	- Internationales Waldregime/ internationale Waldpolitik? - Entstehung der IWP? - Inhalte der IWP? - Institutionelle Strukturen der IWP? - Prozesse der IWP? - Politische Relevanz der einzelnen Inhalte, institutionellen Strukturen und Prozesse der IWP?

DIMENSION 2: Struktur 1 (Regelungsform, Akteure)

GLOBAL GOVERNANCE:	FORSCHUNGSRELEVANTE FRAGEN:	SCHLAGWORTE:
Akteure: **Das Engagement der befragten Akteure im Rahmen des Internationalen Waldregimes** MÜRLE (1998: 31f) - Welche staatlichen (Ministerien etc.)/ nichtstaatlichen Akteure sind an internationaler Kooperation beteiligt? - Wie wirken staatliche und nicht-staatliche Akteure und Regelungsformen zusammen?	✍ Inwiefern beteiligen/ engagieren sich die befragten Akteure selbst im Rahmen der IWP? ✍ Könnten sich die Akteure (zukünftig) selbst mehr einbringen, eigene Stärken besser nutzen? ✍ Wer kooperiert/ koordiniert sich mit wem? Läßt sich die Existenz bestimmter Akteurs-Koalitionen bzw. Akteurs-Netzwerke erkennen? ✍ Wie wird das Engagement anderer forstpolitischer Akteure beurteilt („positiv – negativ"/ „schwach – mittel – stark")?	- Eigenes Engagement/ Beteiligung im Rahmen der IWP? - Eigene Konferenzteilnahme (wann, wie oft, mit wie vielen Leuten, vorhandene Ressourcen)? - (Direkte) eigene Kontakte zu den institutionellen Strukturen auf internationaler Ebene? - Ausbau des eigenen Engagements? - Bildung neuer Koalitionen? - Bewertung: Engagement der anderen forstpolitischen Akteure?
Umwelt-NGOs (ENGOs): **Die Rolle von Umwelt-NGOs im Rahmen des Internationalen Waldregimes auf nationaler und internationaler Ebene** MÜRLE (1998: 31f) - [...] dem Verhältnis von nicht-staatlichen und staatlichen Akteuren wird große Aufmerksamkeit geschenkt. - Welche Rolle spielen NGOs in der internationalen Politik?	✍ Wie wird die Rolle der Umwelt-NGOs im Zusammenhang mit der IWP gesehen? ✍ Läßt sich eine Art „Meinungsführerschaft" bzw. „Impulsgeberfunktion" der ENGOs in Bezug auf die IWP nachweisen? ✍ Wie wird die (demokratische) Legitimation der ENGOs beurteilt? ✍ Wer bestimmt die internationale Waldpolitik der BRD? Ist das eine Sache der Regierungsinteressen oder eher ein, von ENGO-Interessen getriebener Zug, auf dem die Regierung notgedrungen mitfahren muß? ✍ Werden im Zusammenhang mit den internationalen Aktivitäten der ENGOs (z.B. „private standard setting") Normenkonflikte gesehen?	- Rolle der Umwelt-NGOs? - Einfluß der ENGOs auf internationaler und auf nationaler Ebene? - „Meinungsführerschaft" bzw. „Impulsgeberfunktion" der ENGOs? - Legitimation der ENGOs? - Konfliktpotential? - „private standard setting"/ Zertifizierung?

DIMENSION 3: Struktur 2 (Handlungs-Ebenen)

GLOBAL GOVERNANCE:	FORSCHUNGSRELEVANTE FRAGEN:	SCHLAGWORTE:
Föderalismus: **Das Verhältnis von Bund und Ländern in Bezug auf das Internationale Waldregime** MÜRLE (1998: 32) - Global Governance thematisiert die Aufgabenverteilungen zwischen den verschiedenen Ebenen der Politik. - Welche Kompetenzen werden von welcher Ebene wahrgenommen? - Können Föderalismus oder Autonomiearrangements die Desintegration von Staaten verhindern? - Welche Aufgaben sollen auf welcher Ebene bewältigt werden?	✍ Wie wird die Rolle des Bundes und wie die Rolle der Länder in Bezug auf die internationale Waldpolitik beurteilt? ✍ Welche Rolle spielt das Verhältnis von Bund und Ländern im Zusammenhang mit der Implementation einer IWP? ✍ Gibt es Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern? ✍ Wenn ja, in welchen Themenbereichen bzw. in welcher Prozeßphase? ✍ Sind die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen auf Länderebene bekannt? ✍ Wie gestaltet sich die Kommunikation und Kooperation zwischen Bund und Ländern? ✍ Wie wird die IWP vom Bund zum Land zur lokalen Ebene kommuniziert (Wege, Instrumente)?	- Rolle des Bundes? - Rolle der Länder? - Bund-Länder-Kommunikation bzw. Kooperation: ?? Gibt es diese überhaupt? ?? „Knackpunkte“? ?? Kompetenzabgrenzungen? - Rechtliche Rahmenbedingungen? - Kommunikation der IWP vom Bund zum Land und weiter zu lokalen Ebene?

DIMENSION 4: Prozeß (Wesen und Ursachen von Veränderungsprozessen)

GLOBAL GOVERNANCE:	FORSCHUNGSRELEVANTE FRAGEN:	SCHLAGWORTE:
Wirkungen: **Unmittelbare Wirkungen des Internationalen Waldregimes auf nationaler Ebene** MÜRLE (1998: 32f) - Welche Auswirkungen haben bestimmte Regelungen auf unterschiedliche Akteursgruppen? Wer gewinnt und wer verliert?	✍ Sind die Akteure der Meinung, daß die IWP überhaupt Wirkungen auf nationalstaatlicher Ebene entfaltet? ✍ Wenn ja, welche Wirkungen sind dies konkret bzw. welche Wirkungen werden erwartet („positive“ & „negative“)? ✍ Welches mögliche Konfliktpotential birgt die internationale Waldpolitik? ✍ Welche Schwierigkeiten, Mehrkosten oder Wettbewerbsnachteile werden erwartet? ✍ Sind dies Gründe, die ausreichen, um die Forderungen und Ziele der IWP abzulehnen?	- Wirkung der internationalen Waldpolitik auf Ebene der Bundesrepublik Deutschland? - Mögliches Konfliktpotential? - Mehrkosten, Wettbewerbsnachteile? - Ablehnung der IWP? - „Gewinner“/ „Verlierer“?
(Gestaltungs-) Chancen und Risiken: **(Gestaltungs-) Chancen und Risiken im Rahmen des Internationalen Waldregimes auf nationaler Ebene** MÜRLE (1998: 32f) - Welche Auswirkungen haben bestimmte Regelungen auf unterschiedliche Akteursgruppen? Wer gewinnt und wer verliert?	✍ Werden im Rahmen der internationalen Waldpolitik neue Gestaltungschancen gesehen oder eher Risiken/ negative Auswirkungen befürchtet? (bei Verwaltungen, Politik und Verbänden). [Vgl. hierzu auch HOGL (2000: 10)]. ✍ Wie werden die eigenen Gestaltungschancen im Rahmen einer zunehmend internationalisierten Waldpolitik beurteilt? ✍ Wie sollte sich nach Auffassung der Befragten die politische Rolle der BRD im internationalen Dialog gestalten? (z.B. weiche Linie gegen Tropenländer, um nicht selbst weitergehenden Forderungen ausgesetzt zu sein).	- Gestaltungschancen? - Risiken? - Zukünftige Entwicklung? - „Gewinner“/ „Verlierer“? - Zukünftige Rolle/ Auftreten der BRD auf internationaler Ebene?

DIMENSION 5: Ordnungsfragen

GLOBAL GOVERNANCE:	FORSCHUNGSRELEVANTE FRAGEN:	SCHLAGWORTE:
Das Nationale Waldprogramm (NFP): **Die Rolle des partizipativen und sektorübergreifenden Politikinstruments NFP in Deutschland** MÜRLE (1998: 33): - Global Governance beinhaltet die Suche nach politikfeldübergreifenden Handlungsstrukturen (Problem der Interdependenzen zwischen verschiedenen Handlungsfeldern, Möglichkeiten der Koordination und Integration). - Sind sektorale Problemlösungen effektiv? Gibt es bedeutende Interdependenzen zwischen den Politikfeldern? Gibt es einen Bedarf für politikfeldübergreifende Koordinierung? - Welche Arrangements gibt es zur Koordinierung von Ressortpolitiken und zur Schaffung von Politikkohärenz (z.B. interministerielle Arbeitskreise im nationalen Rahmen)? Was sind deren Leistungen und Defizite? - Welche Partizipationsmöglichkeiten an politischen Entscheidungen auf allen Ebenen soll es geben (normativ)?	✍ Werden NFPs als „neues“ Instrument der internationalen Waldpolitik erkannt? ✍ Wie werden Relevanz & Wirkung von NFPs beurteilt (kurz-, mittel- und langfristig)? ✍ Scheinen NFPs als geeignete Instrumente, um zukünftig zu einer verbesserten politikfeldübergreifenden Koordination bei waldrelevanten Fragen zu gelangen? ✍ Wie wird der partizipative Ansatz im Rahmen eines NFP bewertet? ✍ Wie verbindlich sollte/ muß ein NFP sein, um politische Wirkung entfalten zu können? ✍ Wird die Notwendigkeit zum Monitoring/ zur Evaluation des NFP-Prozesses gesehen?	- NFPs als „neues“ forstpolitisches Instrument? - Relevanz & Wirkung dieses Instruments? - Zukünftige Entwicklung? - Politikfeldübergreifende Koordination? - Partizipativer Ansatz? - Verbindlichkeit? - Monitoring/ Evaluation?

Anhang V

Nationales Forstprogramm (NFP) Deutschland[1]
– Leitfaden für die zweite Phase –

(verabschiedet auf dem 10. Runden Tisch: 02./03.04.2001 im BMVEL, Bonn)

Basierend auf den vom Intergovernmental Panel on Forests (IPF) der Vereinten Nationen formulierten Elementen und Prinzipien hat das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) im Oktober 1999 den gesellschaftlichen Dialogprozeß zur Erarbeitung eines nationalen Forstprogramms (NFP) initiiert. Die Beteiligung am NFP-Prozeß stand dabei allen mit der Thematik Wald und Waldnutzung befaßten staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen und Verbänden offen. Nach der Durchführung von insgesamt neun „Runden Tischen", in deren Rahmen verschiedene waldrelevante Themen mit den Akteuren diskutiert wurden, konnte eine erste Phase des nationalen Forstprogramms im Oktober 2000 abgeschlossen werden. Zur Gestaltung weiterer Phasen des NFP-Prozesses einigten sich die Akteure am 02. und 03. April 2001 auf einen *„Leitfaden"*, der die Struktur des Prozesses sowie den Umgang der Teilnehmer miteinander umreißt. Im Sinne eines „living document" steht den Akteuren die Möglichkeit offen, den Leitfaden bei Bedarf zu ergänzen und weiter zu konkretisieren.

A. Künftige politische Einordnung des NFP

1. Intersektoralität, Verbindlichkeit der Ergebnisse (politische Ebene), Einbindung in nationale Nachhaltigkeitsstrategie

Es wird ein möglichst hoher Grad von <u>Verbindlichkeit</u> für alle Akteure angestrebt. Voraussetzungen dafür sind:

a) *Möglichst breiter Konsens*
b) *Möglichst hoher Konkretisierungsgrad (Ziele, Maßnahmen, jeweilige Akteure, Zeitrahmen, Ressourcenbedarf), der auch schriftlich dokumentiert wird.*

Der NFP-Prozeß definiert möglichst konkrete Ziele im Sinne politischer Leitlinien. Diese sollen für die Länderebene einen Rahmen bilden, an dem sie sich zur spezifischen Ausgestaltung orientieren können. Für die Umsetzung der konsensualen Handlungsvorschläge setzen die Akteuren die ihnen jeweils zur Verfügung stehenden Instrumente (z.B. Gesetzesinitiative der Bundesregierung, Bundesratsinitiative einiger Bundesländer, gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit) ein.
Ziel ist es, die im Konsens gefundenen Ergebnisse aus dem NFP-Prozess in die <u>nationale Nachhaltigkeitsstrategie</u> einzubringen.

[1] Anmerkung: Auf dem 10. Runden Tisch wurde auch der Ausdruck „Nationales Waldprogramm" verwendet. Klärungsbedarf!

Im Sinne der Intersektoralität bezieht das NFP als gemeinsames Programm aller Akteure auch die relevanten Ressorts der Bundesregierung ein.

B. Verfahren und Organisation künftiger Runder Tische

2. Akteure und ihre Rolle/ Mandate, namentliche Listung der beteiligten Verbände/ Institutionen

Alle Akteure des Prozesses sichern sich das erforderliche Verhandlungsmandat ihres Verbandes/ Institution. Beobachterstatus ist die Ausnahme. Jede/r am Prozess teilnehmende Verband/Institution wird als Teilnehmer am NFP Prozess (in entsprechenden NFP-Dokumenten) aufgelistet.

3. Verhaltenskodex/ Verfahrens-Leitfaden/ Geschäftsordnung

Der NFP-Prozess beruht auf einem partnerschaftlichen Vertrauensverhältnis. Der vorliegende Leitfaden ist bis auf weiteres die Verfahrensgrundlage für den NFP-Prozess.

4. Transparenz, Konsensprinzip und Umgang mit abweichenden Meinungen, Umgang mit schriftlichen Stellungnahmen

Für den NFP-Prozess gilt ein möglichst hohes Maß an Transparenz. Im einzelnen:

- *Alle schriftlichen Stellungnahmen werden allen Akteuren spätestens 3 Wochen vor der entsprechenden Sitzung zur Verfügung gestellt.*
- *Die Verteilung erfolgt über BMVEL umgehend nach Eingang im Rahmen seiner Koordinierungsfunktion (Voraussetzung: Rechtzeitige Übermittlung!).*
- *Positionspapiere/ schriftliche Stellungnahmen erfolgen grundsätzlich mit Bezug auf die Diskussionsgrundlage, werden BMVEL spätestens 3 Wochen vor der entsprechenden Sitzung übermittelt, tragen den Namen des verantwortlichen Akteurs und werden auf dem jeweiligen Runden Tisch vertreten. Zudem können schriftliche Stellungnahmen auch zum Prozess allgemein erfolgen.*

Prinzipiell wird ein Höchstmaß an Konsens angestrebt. Abweichende Meinungen werden auf Wunsch dokumentiert. Stimmrechte werden nicht festgelegt; es gibt keine Abstimmungen zu inhaltlichen Fragen.

5. Einsatz von Arbeitsgruppen (AGs)/ Erarbeitung von Grundlagenpapieren

Für die Diskussion an den Runden Tischen werden Grundlagenpapiere erstellt, die einem noch zu konkretisierenden Schema folgen. Diese werden von möglichst paritätisch besetzten Arbeitsgruppen verfasst, die sich bei Bedarf externer Expertise bedienen können. Grundlagenpapiere werden im Plenum von der Arbeitsgruppe vorgestellt.

Bei Bedarf kann sich das Plenum in Arbeitsgruppen teilen. Dies wird von Fall zu Fall entschieden.

6. Moderation, Redaktionsgruppe, Protokolle

Runde Tische werden extern moderiert. Dabei sind sowohl Professionalität in der Moderation als auch fachliche Kompetenz wichtig. Die Ergebnisse der Runden Tische werden von paritätisch besetzten Redaktionsgruppen aus den Reihen der Akteure festgehalten. Protokolle werden von einem dazu zu Beginn des Runden Tisches benannten Akteur zeitnah erstellt.

7. Umgang mit bisherigen und späteren Ergebnissen/ Monitoring/ Erfolgskontrolle

Monitoring erfolgt sowohl in bezug auf den Prozess als auch in bezug auf die Umsetzung der Handlungsvorschläge. Monitoringergebnisse fließen in einen späteren Runden Tisch ein. Der Runde Tisch bestimmt 3 Akteure für diese Aufgabe.

Die Voraussetzungen für das Monitoring der Umsetzung der Handlungsvorschläge sind im Rahmen der jeweiligen inhaltlichen Diskussion zu den Fachthemen festzulegen.

8. Finanzielle Aspekte (NFP-Prozeß und Umsetzung des NFP)

Die Finanzierung der externen Moderation für die nächsten 2 Jahre (mit 2 bis 3 Plenarsitzungen pro Jahr) übernimmt BMVEL. Die Finanzierung der Umsetzung der Handlungsvorschläge obliegt den jeweiligen Akteuren im Rahmen ihrer Möglichkeiten. Die Finanzierung der Teilnahme von Akteuren am NFP-Prozess durch BMVEL ist nicht vorgesehen. Die Akteure bemühen sich, bei Bedarf die Finanzierung externer Gutachten zu ermöglichen.

9. Glossar/ Fachpublikationen

Um einem gegebenenfalls unterschiedlichen Verständnis zu bestimmten Definitionen/ Formulierungen entgegenzuwirken und um Mißverständnisse in der Öffentlichkeit zu verhindern, wird bei Bedarf und themenbezogen ein Glossar zu den entsprechenden Fachbegriffen angelegt.

Von den Akteuren können Fachpublikationen als Referenz zu einzelnen Schwerpunkt-Themen vorgeschlagen werden. Über eine konkrete Verwendung von Publikationen im Rahmen des Prozesses befindet das Plenum.

Im Bedarfsfall können Ergebnisse/ Zwischenergebnisse des NFP-Prozesses mit einem Anhang versehen werden, der bestimmte Grundlagen-Informationen enthält (z.B. Struktur der Forstorganisation bei Bund und Ländern; steuerliche Substitution von Nicht-Holzprodukten).

10. Gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit

Die einzelnen Akteure bemühen sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten um eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit für den NFP-Prozeß sowie für dessen Ziele, Inhalte und Maßnahmen.

Wo immer dies möglich ist, werden bei der Öffentlichkeitsarbeit durch gemeinsames Handeln/ gemeinsame Aktionen der Akteure Synergien genutzt und eindeutige Positionen vertreten. Ziel ist es, eine möglichst umfassende und schlagkräftige Allianz von Akteuren für den Wald und seine vielfältigen Funktionen zu bilden.

11. Weitere Punkte

Es wird angeregt, die Ergebnisse und Zwischenergebnisse des bundesdeutschen NFP-Prozesses auch in englischer Sprache zur Verfügung zu stellen, um das Verfahren selbst sowie die Inhalte und Ergebnisse des Prozesses auf internationaler Ebene transparent zu machen und entsprechend zu dokumentieren.